Johanna Betz, Hans-Jürgen Bieling,
Andrea Futterer, Matthias Möhring-Hesse,
Melanie Nagel (Hg.)

KONFLIKTE UM INFRA-STRUKTUREN

Öffentliche Debatten und politische Konzepte

[transcript] EditionPolitik

Johanna Betz, Hans-Jürgen Bieling, Andrea Futterer, Matthias Möhring-Hesse,
Melanie Nagel (Hg.)
Konflikte um Infrastrukturen

Edition Politik | Band 154

Die freie Verfügbarkeit der E-Book-Ausgabe dieser Publikation wurde ermöglicht durch **POLLUX – Informationsdienst Politikwissenschaft**



und die Open Library Community Politik 2023 – einem Netzwerk wissenschaftlicher Bibliotheken zur Förderung von Open Access in den Sozial- und Geisteswissenschaften:

Hauptsponsor: Fachinformationsdienst Politikwissenschaft – POLLUX

Vollsponsoren: Technische Universität Braunschweig | Carl von Ossietzky-Universität Oldenburg | Universiätsbibliothek der FernUniversität Hagen | Freie Universität Berlin – Universitätsbibliothek | Niedersächsische Staats- und Universitätsbibliothek Göttingen | Goethe-Universität Frankfurt am Main | Gottfried Wilhelm Leibniz Bibliothek – Niedersächsische Landesbibliothek | TIB – Leibniz-Informationszentrum Technik und Naturwissenschaften und Universitätsbibliothek | Humboldt-Universität zu Berlin | Justus-Liebig-Universität Gießen | Universitätsbibliothek Eichstätt-Ingolstadt | Ludwig-Maximilians-Universität München | Max Planck Digital Library (MPDL) | Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn | Ruhr-Universität Bochum | Staats- und Universitätsbibliothek Carl von Ossietzky, Hamburg | SLUB Dresden | Staatsbibliothek zu Berlin | Universitätsbibliothek Chemnitz | Universitäts- und Landesbibliothek Darmstadt | Universitätsbibliothek „Georgius Agricola“ der TU Bergakademie Freiberg | Universitätsbibliothek Kiel (CAU) | Universitätsbibliothek Leipzig | Universität Wien | Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf | Universitäts- und Landesbibliothek Münster | Universitäts- und Stadtbibliothek Köln | Universitätsbibliothek Bielefeld | Universitätsbibliothek der Bauhaus-Universität Weimar | Universitätsbibliothek Kassel | Universitätsbibliothek Osnabrück | Universitätsbibliothek St. Gallen | Universitätsbibliothek Vechta | Vorarlberger Landesbibliothek | Zentral- und Hochschulbibliothek Luzern | Zentralbibliothek Zürich | ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Hochschulbibliothek

Sponsoring Light: Bundesministerium der Verteidigung | Bibliothek der Hochschule für Technik und Wirtschaft Dresden | Bibliothek der Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig | Bibliothek der Westsächsischen Hochschule Zwickau | Bibliothek der Hochschule Zittau/Görlitz | Hochschulbibliothek der Hochschule Mittweida | Institut für Auslandsbeziehungen (IfA) | Landesbibliothek Oldenburg | Österreichische Parlamentsbibliothek

Mikrosponsoring: Bibliothek der Berufsakademie Sachsen | Bibliothek der Evangelische Hochschule Dresden | Bibliothek der Hochschule für Musik und Theater „Felix Mendelssohn Bartholdy“ Leipzig | Bibliothek der Hochschule für Bildende Künste Dresden | Bibliothek der Hochschule für Musik „Carl Maria von Weber“ Dresden | Bibliothek der Hochschule für Grafik und Buchkunst Leipzig | Bibliothek der Palucca-Hochschule für Tanz Dresden | Leibniz-Institut für Europäische Geschichte | Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) – Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Johanna Betz, Hans-Jürgen Bieling, Andrea Futterer,
Matthias Möhring-Hesse, Melanie Nagel (Hg.)

Konflikte um Infrastrukturen

Öffentliche Debatten und politische Konzepte



GEFÖRDERT VOM



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.



Erschienen 2023 im transcript Verlag, Bielefeld

Umschlaggestaltung: Maria Arndt, Bielefeld
Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar
https://doi.org/10.14361/9783839467428
Print-ISBN: 978-3-8376-6742-4
PDF-ISBN: 978-3-8394-6742-8
EPUB-ISBN: 978-3-7328-6742-4
Buchreihen-ISSN: 2702-9050
Buchreihen-eISSN: 2702-9069

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Inhalt

III Perspektiven staatlicher Gewährleistung

Anhang

Vorwort

Die Diskussion über öffentliche Infrastrukturen hat in den vergangenen Jahren wieder Fahrt aufgenommen. In den Parlamenten und Regierungen wird über Brücken, über Wohnen oder über die Energieversorgung gestritten; in der Öffentlichkeit kritisieren Initiativen und Bewegungen eine mangelhafte Versorgung und drängen auf Verbesserungen. Es werden infrastrukturpolitisch ausgerichtete Kommissionen eingesetzt, Berichte werden verfasst oder Bücher und Schwerpunkthefte veröffentlicht. Aber nicht nur Politik und Wissenschaft, auch der Alltag der Menschen und die mediale Berichterstattung stehen vermehrt im Zeichen infrastrukturpolitischer Probleme, Krisen und Herausforderungen.

Im Rahmen unseres Forschungsprojektes haben wir uns in den letzten drei Jahren intensiv mit Infrastrukturen und den politischen Auseinandersetzungen darüber beschäftigt. Wir haben uns natürlich des Öfteren gefragt, in welchem Maße unsere Sensibilität für infrastrukturpolitische Konflikte durch unsere Forschung und unser Erkenntnisinteresse erst generiert wurde. Derartige Effekte einer selektiven Wahrnehmung sind schwer von der Hand zu weisen. Doch stößt – in Gesprächen mit Kolleg:innen, Freund:innen und Interviewpartner:innen – die These einer neuen Relevanz und Brisanz infrastrukturpolitischer Konflikte fast einhellig auf Zustimmung. Wir dürfen also davon ausgehen, dass wir keineswegs einer selbst erzeugten Chimäre hinterherlaufen.

In dem vorliegenden Band geht es uns darum, die Prozesse, die für die Genese und den Verlauf infrastrukturpolitischer Konflikte charakteristisch sind, empirisch fundiert zu rekonstruieren. Der Blick richtete sich vor allem auf die Politisierung und Problemlösung in drei ausgewählten Handlungsfeldern, in der Wohnungs-, der Umwelt- und der Gesundheitspolitik. In diesen Feldern wird jeweils auf spezifische Art und Weise der Staat in Anspruch genommen, um auf dem Wege infrastrukturpolitischer Gewährleistung spezifische öffentliche Güter – ›bezahlbares Wohnen‹, ›saubere Luft‹ und ›ambulante Versorgung‹ – bereitzustellen.

Die präsentierten Befunde entstammen dabei dem Forschungsprojekt ›Gemeinwohl-relevante öffentliche Güter. Die politische Organisation von Infrastrukturaufgaben im Gewährleistungsstaat‹ (GroeG), das von 2020–23 am Forschungsinstitut Arbeit Technik und Kultur (F.A.T.K.) an der Universität Tübingen durchgeführt,

durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) finanziell gefördert und dem Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) als Projektträger (DLR) operativ begleitet wird.

Wir möchten all diesen Institutionen, insbesondere dem BMBF, für die finanzielle und organisatorische Unterstützung danken. Der Aufbau einer eigenen Forschungsinfrastruktur war zweifelsohne grundlegend. Darüber hinaus bedanken wir uns bei all jenen, die in unterschiedlichsten Diskussionsformaten in den letzten Jahren daran mitgewirkt haben, die empirische Forschung weiterzutreiben und zu reflektieren. Es würde zu weit führen, sie alle hier namentlich zu erwähnen. Einige Personen sind jedoch explizit zu nennen: So haben sich Richard Bärnthaler, Matthias Bernt, Thomas Gerlinger, Tanja Klenk und Annette Elisabeth Töller als Expert:innen mit einem Blick ›von außen‹ in einen Workshop eingebracht, der am 16./17. Februar 2023 in Tübingen stattfand und auf dem erste Textfassungen diskutiert worden sind. Die einzelnen Beiträge wie der Band insgesamt haben von den kritisch-produktiven Kommentaren sehr profitiert. Allen Workshop-Teilnehmer:innen sind wir für die tatkräftige Unterstützung zu großem Dank verpflichtet. Weiterhin möchten wir uns bei den Interviewpartner:innen und Kooperationspartner:innen bedanken. Auch möchten wir Patrizia Pinzl danken, die das Endmanuskript nochmals Korrektur gelesen und in eine für den Verlag akzeptable Form gebracht hat. Für alle verbleibenden Probleme und offenen Fragen sind, dies steht außer Frage, allein wir selbst verantwortlich.

Tübingen im Juni 2023
Hans-Jürgen Bieling und Matthias Möhring-Hesse

Einleitung: Infrastrukturkonflikte
Aussichten auf die Gesellschaft von morgen

Hans-Jürgen Bieling und Matthias Möhring-Hesse

1 Versorgungsmängel und die Politisierung von Infrastrukturen

Solange alles reibungslos läuft, sind Infrastrukturen politisch nahezu unsichtbar: In Krankenhäusern wird geheilt und gepflegt, in Praxen werden Erkrankungen erkannt und therapiert, ohne dass man in den politischen Arenen darüber spricht. Gleiches gilt für Zahlungssysteme, in denen Tag für Tag Geld zum Kaufen und Verkaufen oder zur Aufnahme und Tilgung von Schulden hin- und hergeschoben wird. Omnibusse und Straßenbahnen fahren, auch die Bahn bringt Menschen nah und fern an ihre Ziele, ohne dass dies politisch thematisiert wird. Trinkwasser strömt aus den Wasserhähnen, das Abwasser wird irgendwo außerhalb der Stadt gereinigt, ›der Strom kommt aus der Steckdose‹ – und politisch ist das alles ›kein Thema‹.

Selbstverständlich wissen alle Beteiligten, nicht zuletzt die Nutzer:innen, dass all die Infrastrukturen, die ihnen ihren Alltag ermöglichen, nicht ›vom Himmel‹ gefallen oder ›von Natur aus‹ immer schon da sind. Sie müssen vielmehr – anders als viele andere Güter, die privatwirtschaftlich produziert und angeboten werden – durch öffentliche Investitionen und staatliche Vorgaben initiiert und fortwährend erhalten werden. Infrastrukturen haben also einen politischen Ursprung – und einen ihnen inhärent politischen Charakter. In ihnen ›stecken‹ politisch ausgehandelte Übereinkünfte, aber auch erstrittene Entscheidungen – und damit politischer Wille. Doch in der alltäglichen Praxis tritt der politische Charakter von Infrastrukturen gewöhnlich in den Hintergrund. Einmal eingerichtet, gehören die Infrastrukturen und die über sie bereitgestellten Leistungen zum Alltag der Menschen und sind in der Gesellschaft, für die sie eingerichtet wurden, selbstverständlich. Infrastrukturen werden zu einer Art ›zweiten Natur‹ (vgl. Foundational Economy Collective 2019).

Dies gilt aber nur so lange, wie es mit den Infrastrukturen wie geschmiert läuft, wie die von dort her erwarteten Leistungen für alle Beteiligten erreichbar sind und sie die erwartete Qualität haben, also solange, wie Infrastrukturen nicht auf die Tagesordnung der (›großen‹) Politik gesetzt werden. Genau dies ist seit einiger

Zeit aber der Fall: Wie auch andere Gesellschaften, befindet sich die deutsche in einer Konstellation vermehrter Infrastrukturkonflikte. Diese Konflikte betreffen – im Zeichen gestörter Lieferketten – nicht nur die zahlreichen ›Infrastrukturen der Globalisierung‹, also den Straßen-, Luft-, Schienen- und Schiffsverkehr, die Energieversorgung durch Pipelines, LNG-Terminals, Stromnetze und erneuerbare Energien oder auch das Internet, Mobilfunkstandards (5G) und den internationalen Zahlungsverkehr (SWIFT) (vgl. Abels/Bieling 2023; Leonard 2021). Sie erfassen auch viele ›soziale Infrastrukturen‹[1] wie Kindergärten, Schulen und Hochschulen, den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), die lokalen Kulturangebote (Kinos, Theater, Bibliotheken, Jugendzentren), Sportanlagen und Schwimmbäder, die ambulante und stationäre Pflege- und Gesundheitsversorgung oder auch die Bereitstellung von Wohnraum. Durch politische Entscheidungen in der Vergangenheit, Spar- und Privatisierungsprogramme sowie durch knappe öffentliche Haushalte und jüngere Krisenprozesse, nicht zuletzt die Covid 19-Pandemie und den Krieg Russlands gegen die Ukraine, haben sich die Probleme einer ausreichenden Bereitstellung von Infrastrukturen gemehrt – bis dahin, dass bei einigen Infrastrukturen die Kontroll- und Versorgungsdefizite als ›systemisch‹ oder ›kritisch‹ angesehen werden (vgl. Folkers 2014).

Ob damit die angesprochenen Probleme für den Fortbestand der Gesellschaft übertrieben werden, das mag hier dahingestellt sein. Für uns sind die vermehrte Thematisierung einer unzureichenden oder prekären Versorgung und der Streit hierüber in erster Linie ein Hinweis darauf, dass wir in eine neue Phase der Infrastrukturpolitik eingetreten sind. Die gegenwärtige Phase scheint sich von den infrastrukturpolitischen Konflikten der letzten Phase in den 1980er und 1990er Jahren deutlich zu unterscheiden. Damals ging es über die verschiedenen Politikfelder hinweg hauptsächlich um die Finanzierung von Infrastrukturen sowie um die Art und Weise ihrer staatlichen Gewährleistung. Gestritten wurde darüber, ob die Infrastrukturen den öffentlichen Haushalten zu teuer kommen, ob sie wirtschaftlicher betrieben, wie sie ›modernisiert‹ und aus verkrusteten Strukturen befreit werden können, ob sie stärker wettbewerblich oder sogar privatwirtschaftlich organisiert, dazu privatisiert werden müssen (vgl. Bieling et al. 2008). Nicht in allen, aber in den meisten Fällen hat sich die markt- und wettbewerbsorientierte, auf Deregulierung setzende Ansicht durchgesetzt; diese wurde – mal mehr und mal weniger kon-

1 Oft wird zwischen ›sozialen‹ und ›technischen‹ Infrastrukturen unterschieden. Diese Differenzierung ist nicht unproblematisch, da auch die ›technischen‹ Infrastrukturen wie etwa das Internet, das Schienensystem oder die Stromnetze politisch gestaltet werden und einer sozialen, nicht ausschließlich technischen Zwecksetzung folgen. Allerdings lassen sich über die Adjektive ›sozial‹ und ›technisch‹ unterschiedliche Funktionen von Infrastrukturen sowie unterschiedliche Formen ihrer Materialität, nicht zuletzt Umfang und Struktur der dafür notwendigen Investitionen unterscheiden, weswegen die Differenzierung begrenzt nützlich ist.

sequent – politisch umgesetzt. Im Vergleich dazu werden gegenwärtig Infrastrukturkonflikte – wiederum über die verschiedenen Politikfelder hinweg – durch Versorgungsmängel oder genauer: durch die öffentliche Skandalisierung von Versorgungsmängeln ausgelöst. Bezogen auf unterschiedliche Infrastrukturen wird eine mangelhafte Versorgung behauptet und das bestehende Angebot als unzureichend, das heißt als ›zu wenig‹ oder ›zu schlecht‹ beurteilt. Infrastrukturelle Leistungen werden also nicht in einem ausreichenden Umfang, vor allem nicht flächendeckend und nicht für alle sozialen Gruppen und Regionen gleichermaßen angeboten. Zugleich mangelt es an einer akzeptablen Qualität, wovon in einigen Fällen alle gleichermaßen und in anderen Fällen bestimmte Gruppen und Regionen besonders betroffen sind. Mit diesen Mängeln werden Infrastrukturen wieder auf die Tagesordnung politischer Auseinandersetzungen gesetzt und damit politisiert.

2 Infrastrukturen und öffentliche Güter

Ungeachtet ihrer zentralen gesellschaftlichen Bedeutung, waren und sind Infrastrukturen in den Sozialwissenschaften ein eher randständiges Thema. Dort, wo man sich mit ihnen beschäftigt, bestehen unterschiedliche Vorstellungen von dem, was man mit dem Begriff ›Infrastrukturen‹ bezeichnet. Immerhin stimmt man weitgehend darin überein, dass sich Infrastrukturen nicht auf ihre physischen und technischen Komponenten, also nicht auf die Formen ihrer unmittelbaren Materialität reduzieren lassen. Weit mehr als das Materielle, aus dem sie bestehen, sind Infrastrukturen »sozio-technische Systeme« (Mayntz 1988), die gesellschaftlich finanziert, produziert, reguliert und genutzt werden. Vor allem deren Nutzung weist darauf hin, dass durch die Bereitstellung von Infrastrukturen – der Begriff setzt sich aus den beiden lateinischen Wörtern ›infra‹ (dt.: ›unterhalb‹) und ›structura‹ (dt.: ›Zusammenführung‹) zusammen – unterschiedliche gesellschaftliche Handlungsräume, aber auch soziale Gruppen und die in einer Gesellschaft gemeinsam lebenden Menschen miteinander verbunden, verknüpft oder vernetzt werden. Brian Larkin (2013: 328) schreibt in diesem Sinne:

> »Infrastructures are built networks that facilitate the flow of goods, people, or ideas and allow for their exchange over space. As physical forms they shape the nature of a network, the speed and direction of its movement, its temporalities, and its vulnerability to breakdown. They comprise the architecture for circulation, literally providing the undergirding of modern societies, and they generate the ambient environment of everyday life.«

Je nach Beschaffenheit und Reichweite der Infrastrukturen, vernetzen sie nationale, regionale oder lokale, aber auch transnationale oder gar globale Handlungsräume.

Welche Akteure – Individuen, Familien, Unternehmen oder soziale Bewegungen – die Infrastrukturen jeweils nutzen, ist maßgeblich durch ihren spezifischen Zweck und ihre Verfügbarkeit bestimmt. Infrastrukturen ergänzen oder überlagern sich vielfach: Schiffsrouten schließen an den Bahnverkehr an und dieser wiederum an Straßennetze, die von Speditionen genutzt werden; und der ÖPNV macht es Menschen ohne Auto möglich, die Infrastrukturangebote – Kindergärten, Schulen, Universitäten, Krankenhäuser – in den Nachbarorten zu nutzen. Das Internet informiert über die konkreten Nutzungsbedingungen oder stellt spezifische Dienstleistungen – Online-Unterricht, Telemedizin, elektronische Bezahlung – bereit, durch die sich die Operationsweise anderer Infrastrukturen verändert.

Im Zuge dieser infrastrukturellen Vernetzung werden die gesellschaftlichen Verhältnisse – Eva Barlösius (2019) spricht von Infrastrukturen als »sozialen Ordnungsdiensten« – geformt, stabilisiert und modernisiert. Doch nicht nur dies. Die sozialen Interaktionsmuster bleiben durch die Nutzung von Infrastrukturen lebendig, werden am Laufen gehalten. Als »Lebensadern unserer Gesellschaft« (van Laak 2018) besorgen Infrastrukturen eine ›tiefe‹, das heißt sich zumeist hinter dem Rücken der Akteure vollziehende Vergesellschaftung – und dies in den verschiedenen Dimensionen des mit ›Vergesellschaftung‹ gemeinten Verhältnisses: Sie binden die einzelnen in gesellschaftliche Verhältnisse ein und prägen die Art ihrer Einbindung und Zugehörigkeit. Sie sorgen zugleich dafür, dass gesellschaftlich notwendige Leistungen erbracht und – im Gegenzug – in Anspruch genommen werden können. Sie sorgen nicht zuletzt für Akzeptanz und Loyalität. Sie ermöglichen Zugänge zu den gesellschaftlich verfügbaren Ressourcen und verteilen Lebenschancen. Kurzum, sie sichern die materielle, kommunikative und kulturelle Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Infrastrukturen sind nicht die ›ganze‹ Vergesellschaftung, aber sie tragen wesentlich zu dieser bei.

Infrastrukturen können daher auch zu einem politischen Problem werden. Sie können defizitär sein, Mängel auslösen oder die mit ihnen verbundenen Nutzungsversprechen nicht einlösen. Sie können Produktions- und Lebensweisen aufdrängen oder – mehr noch – mit solchen verknüpft sein, die von zunehmend mehr Menschen als Problem gesehen oder abgelehnt werden. In diesem Sinn werden die Systeme der Energieversorgung oder die Straßen- und Verkehrswege für klimaschädliche Emissionen verantwortlich gemacht und als Hindernisse für die notwendigen sozial-ökologischen Transformationen gesehen. Werden Infrastrukturen mit solcher oder ähnlicher Kritik angesprochen, dann geht es nicht allein um diese Infrastrukturen, sondern – darüber weit hinaus – um Kritik an der Gesellschaft, für die sie stehen.

Eine positive Perspektive auf die Beschaffenheit und Operationsweise von Infrastrukturen liegt hingegen dann nahe, wenn diese als Vehikel zur Bereitstellung ›öffentlicher Güter‹ angesehen werden. Der Begriff ›öffentliche Güter‹ signalisiert, dass Infrastrukturen auch das gesellschaftliche Gemeinwohl stärken können, wenn

man sich im öffentlichen Raum zuvor auf sie verständigt hat und sie – bei Vermeidung eines Ausschlusses sozialer Gruppen – möglichst umfassend und für alle verfügbar bereitgestellt werden. Durch die implizite Bezugnahme auf Fragen des Gemeinwohls ist die Konzeption der öffentlichen Güter mithin normativ aufgeladen, obgleich sie ursprünglich wirtschaftswissenschaftlich begründet und durch zwei Kriterien definiert wurde (vgl. Samuelson 1954): Das erste Kriterium besagt dabei, dass öffentliche Güter – im Gegensatz zu privaten Gütern – dadurch gekennzeichnet sind, dass sie allen zur Verfügung stehen, also niemand von ihrer Nutzung ausgeschlossen werden kann (Prinzip der Nicht-Ausschließbarkeit). Gemäß dem zweiten Kriterium werden die öffentlichen Güter – wiederum im Gegensatz zu privaten Gütern, aber auch im Unterschied zu sogenannten Allmende-Gütern – im Zuge ihrer Nutzung oder Inanspruchnahme nicht aufgebraucht, andere Nutzer:innen demzufolge nicht beeinträchtigt (Prinzip der Nicht-Rivalität).

Tatsächlich werden diese beiden Kriterien, wenn überhaupt, nur von wenigen Gütern – etwa von der Luft oder der Sonne – erfüllt. Bei vielen Dienstleistungen, die als öffentliche Güter gelten, gibt es Bedingungen und Verfahren eines geregelten oder ungeregelten Zugangs, mithin auch Formen des Ausschlusses. Man denke an fehlende Kindergartenplätze, an Zugangsbeschränkungen für bestimmte Studiengänge, oder überfüllte Züge und Busse. Auch werden die materiellen Voraussetzungen für zahlreiche öffentliche Güter – etwa Bildung, Mobilität, Gesundheitsversorgung – im Zuge ihrer Inanspruchnahme vernutzt. So müssen Brücken, Bahnstrecken oder Gebäude (Schulen, Universitäten, Krankenhäuser) fortwährend repariert oder modernisiert und öffentliche Dienstleister ausgebildet werden. Zudem stören sich auf überfüllten Autobahnen die Autofahrer:innen gegenseitig – und verringern den Nutzen der gemeinsam genutzten Autobahn durch den gemeinsam erzeugten Stau. Dies verdeutlicht: Nicht-Ausschließung und Nicht-Rivalität sind keine Beschreibungen; es handelt sich vielmehr um normative Ansprüche an öffentliche Güter. Erfüllt werden diese Ansprüche, wenn öffentliche Güter so produziert, organisiert und bereitgestellt werden, dass sie in ausreichender Menge und ausreichender Qualität zur Verfügung stehen und dabei so genutzt werden können, dass sich die Nutzer:innen nicht gegenseitig in der Nutzung behindern. Maßgeblich dafür ist, dass adäquate Infrastrukturen eingerichtet werden und diese für alle zugänglich sind.

Für die in diesem Band betrachteten Güter ›saubere Luft‹, ›bezahlbares Wohnen‹ und ›ambulante Versorgung‹ bedeutet dies: bessere, dabei weniger Feinstaub erzeugende Verkehrs- und Energiesysteme; ein preisgünstiges Wohnungsangebot, das durch öffentliche Vorgaben, durch öffentliche Förderung und durch Unterstützungsleistungen erzeugt wird; und genügend gut ausgebildete Mediziner:innen, die durch Anreize und Vorgaben dazu gebracht werden, die dezentrale medizinische Versorgung im ländlichen Raum aufrechtzuerhalten. Dies lässt erkennen: Die normativen Ansprüche, die mit den Kriterien der Nicht-Ausschließung und

Nicht-Rivalität verbunden sind, treffen vielfach auf eine ›schlechte‹ Realität. Entsprechend wird ein besseres Angebot an öffentlichen Gütern und ein besseres Infrastrukturangebot gefordert, damit die beiden Kriterien erfüllt werden. Für die in diesem Band betrachteten Güter heißt dies: Es wird über saubere Luft für alle Stadtbewohner:innen und damit auch für diejenigen diskutiert, die in belasteten Stadtvierteln und an Ausfallstraßen wohnen müssen. Es wird über bezahlbaren Wohnraum für alle und damit insbesondere für die Menschen mit geringen Einkommen verhandelt. Und es wird über eine ambulante Versorgung überall im Land und damit auch in den ländlichen Regionen räsonniert, in denen sich oft nicht genügend Hausärzt:innen niederlassen.

Sind – wie in der gegenwärtigen Phase der Infrastrukturkonflikte – die Bereitstellung öffentlicher Infrastrukturen und die Zugänge zu diesen umkämpft, dann prallen unterschiedliche Interessen und normative Orientierungen aufeinander. Zuweilen ergänzen sich diese auch. Die Interessenlagen und Gestaltungslogiken der Infrastrukturen stehen untereinander in Spannung (vgl. Bieling/Futterer 2021: 20): Die *ökonomische Gestaltungslogik* zielt auf eine möglichst günstige, zumindest effiziente Bereitstellung, also Finanzierung und Produktion, der Infrastrukturen; sofern privatkapitalistische Akteure beteiligt sind, geht es auch um die Generierung und Realisierung von Profiten. Einen anderen Fokus hat die *sozialintegrative Gestaltungslogik*. Dieser zufolge sollen Infrastrukturen dazu beitragen, gleichwertige Lebensverhältnisse für alle zu gewährleisten und eine umfassende aktive Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu realisieren, was nicht selten auch Formen einer direkten oder demokratischen Kontrolle durch die Betroffenen miteinschließt. Im Zuge der Klimakrise ist die *ökologische Gestaltungslogik* bedeutsamer geworden. Vermehrt werden Infrastrukturvorhaben mit Blick auf ihre energetische und klimatische Bilanz konzipiert. Und schließlich stehen Infrastrukturen, vorrangig die der Globalisierung, vor dem Hintergrund global veränderter Kräfteverhältnisse im Zeichen einer *geoökonomischen oder geopolitischen Gestaltungslogik*, die eine räumliche – zum Teil eher indirekte – Kontrolle der nationalen, aber auch entlegenen Handlungsräume anstrebt.

3 Krise der staatlichen Gewährleistung

Die Bereitstellung von öffentlichen Gütern ist auf Infrastrukturen angewiesen, die gesellschaftlich – materiell, politisch und diskursiv – fortwährend, vor allem aber in Phasen der Politisierung, neu ausgehandelt werden. In den politischen Auseinandersetzungen sind die unterschiedlichen Elemente der jeweiligen Infrastrukturen – von der Finanzierung und Produktion über die Bedingungen ihrer Bereitstellung bis zu den Formen ihrer Nutzung – umkämpft. Einen, wenn nicht den zentralen Referenzpunkt der infrastrukturpolitischen Konflikte bildet der Staat (vgl. hierzu auch

Bieling/Möhring-Hesse 2020). Wann immer es um öffentliche Infrastrukturen, um deren Umfang und Qualität geht, wird dieser – auf unterschiedlichen Ebenen, also auf der nationalen, regionalen, nicht selten auch auf der kommunalen, zum Teil sogar auf der europäischen Ebene – von Parteien, Verbänden, Gewerkschaften oder Bürgerinitiativen und engagierten Personen adressiert.

Entsprechend wurde der Staat in eine Gewährleistungsverantwortung gesetzt – und wird fortlaufend in dieser Verantwortung gehalten. Über die klassischen Staatsaufgaben, wie die äußere und innere Sicherheit, hinaus hat sich damit die Gewährleistung öffentlicher Güter und der dafür notwendigen Infrastrukturen zu einer Staatsaufgabe verdichtet (vgl. Kaufmann 1994). Im Gegenzug werden die Infrastrukturen und die darüber verfügbar gemachten öffentlichen Güter staatsbedürftig (vgl. Vogel 2007). Der Staat ist unbedingt notwendig, um die ausreichende Verfügbarkeit und Qualität dieser Güter zu organisieren und das dafür erforderliche Infrastrukturangebot sicherzustellen. In Infrastrukturkonflikten werden sowohl die staatliche Gewährleistungsverantwortung als auch die Staatsbedürftigkeit der Infrastrukturen politisch manifest.

Wie der Staat seiner Gewährleistungsverantwortung entspricht oder entsprechen soll, ist noch nicht dadurch festgelegt, dass ihm diese Verantwortung zugesprochen wird. Staatliche Institutionen können sie auf unterschiedlichen Wegen erfüllen (vgl. Schuppert 2001: 401–2):

- Sie können Infrastrukturen – von der Finanzierung über die Produktion bis zu den Möglichkeiten der Nutzung, auch in der Fläche – in Eigenregie erbringen und gesellschaftlich verfügbar machen. Ist dies die dominante Form der Gewährleistung, wird häufig vom Produktions- oder Leistungsstaat gesprochen, der eine Erfüllungsverantwortung übernimmt.
- Staatliche Institutionen können Bereiche des Infrastrukturangebots privaten oder gemeinnützigen Akteure übertragen: etwa durch deren Beauftragung, die Vergabe von Konzessionen oder Verfahren der subsidiären Kooperation. Rücken diese Formen der indirekten Gewährleistungsverantwortung in den Vordergrund, wird oft vom ›Regulierungs-‹ oder ›Gewährleistungsstaat‹ gesprochen, der infrastrukturelle Leistungen in Auftrag gibt und die auftragsgemäße Erfüllung überwacht und kontrolliert.
- Schließlich können staatliche Institutionen das Infrastrukturangebot dem privatwirtschaftlichen oder sozialwirtschaftlichen Bereich überlassen – und dann in eine Auffangverantwortung treten, wenn Defizite offenkundig werden und diese interventionistisch und ad hoc bearbeitet werden müssen.

Die verschiedenen Formen und Modalitäten der Gewährleistungsverantwortung verdeutlichen, dass wir den Begriff ›staatliche Gewährleistung‹ und ›Gewährleistungsstaat‹ weiter fassen, als dies in den sozialwissenschaftlichen und politischen

Debatten häufig der Fall ist. Während sich diese auf die zweite Modalität fokussieren und im ›Gewährleistungsstaat‹ vorrangig eine Programmformel sehen, die in den 1990er Jahren mit Hilfe sozial- und infrastrukturpolitischer Reformen den Umbau des Wohlfahrtsstaates anleitete (vgl. Bieling 2009: 238–9), sehen wir auch in der Wahrnehmung der Erfüllungs- und Auffangverantwortung spezifische Modalitäten der staatlichen Gewährleistung, die nicht ignoriert werden sollten. Dass sich dadurch der Begriff verdoppelt, ›Gewährleistung‹ einmal als Oberbegriff für staatliches Handeln und einmal als untergeordneter Spezialbegriff für eine besondere Form staatlichen Handelns benutzt wird, mag irritieren. Wir halten es jedoch für wichtig, dass den staatlichen Institutionen bei der Gewährleistung öffentlicher Güter und Infrastrukturen ein breites Arsenal an Instrumenten zur Verfügung steht und dass dieses breite Arsenal gesellschaftlich immer wieder anders eingefordert wird (vgl. Möhring-Hesse 2022).

Die weite Konzeptualisierung des Gewährleistungsstaates – jenseits des programmatischen Leitbildes – bringt zwei weitere Vorteile mit sich. Sie sensibilisiert zum einen dafür, den Staat zu disaggregieren. Der Staat als Gewährleistungsstaat ist – in beiden Bedeutungen – das Ergebnis einer begrifflichen Abstraktion. Gewährleistend aktiv wird nicht ›der‹ Staat, sondern werden staatliche Institutionen und Akteure; und diese gewährleisten nicht ›die‹ gesellschaftliche Infrastruktur, sondern besondere Infrastrukturen. Sie tun dies im Zusammenspiel oder im Zusammenwirken mit anderen staatlichen Institutionen und mit – selbstverständlich – nicht-staatlichen Einrichtungen. Wie dies genau erfolgt, stellt sich mit Blick auf die möglichen Instrumente staatlicher Gewährleistung und die involvierten Institutionen und Akteure vermutlich unterschiedlich dar. Zur Analyse von Infrastrukturkonflikten ist es daher notwendig, den Gewährleistungsstaat in seine unterschiedlichen Komponenten zu zerlegen, ohne deswegen aber die Aggregate aus ihrem Zusammenhang zu lösen und ohne ihr Zusammenwirken zu vernachlässigen.

Die Disaggregation schließt mit ein, die föderalen Ebenen staatlicher Gewährleistung zu beachten. Bezüglich der verschiedenen Infrastrukturen wurde die Gewährleistungsverantwortung auf die unterschiedlichen Ebenen ›verteilt‹ und dort institutionalisiert. Weil die Versorgungsmängel ›vor Ort‹ spezifisch wahrgenommen und relevant werden, findet deren Politisierung auch auf der kommunalen oder regionalen Ebene statt – und dies auch dann, wenn diese Ebene bei der gegebenen Aufgabenteilung nicht zuständig ist. Akteure des kommunalen Staats geraten mit Akteuren in Konflikt, die auf anderen Ebenen ›unterwegs‹ sind – und haben es mit Institutionen der staatlichen Gewährleistung auf der Landes- oder der bundesstaatlichen Ebene, zum Teil – wie im Handlungsfeld saubere Luft – auch mit Institutionen der Europäischen Union zu tun.

Da auf den unterschiedlichen föderalen Handlungsebenen unterschiedliche infrastrukturelle Lösungen möglich sind, kommt es zwischen den gewährleistungs-

staatlichen Institutionen zuweilen zu Problemzuweisungen und Kompetenzstreitigkeiten. Nicht selten wird die Gewährleistungsverantwortung zwischen den staatlichen Institutionen hin und her geschoben, dabei wechselseitig abgewehrt. All dies zeigt: Die politische Artikulation von Versorgungsdefiziten und deren konflikthafte Bearbeitung ist in hohem Maße durch das spezifische institutionelle Setting geprägt, das den Gewährleistungsstaat in den jeweiligen Handlungsfeldern ausmacht.

Zum anderen macht es die weite Konzeptualisierung staatlicher Gewährleistung möglich, die Prozesse, über die sich infrastrukturelle Versorgungsdefizite kumulieren, gesellschaftlich wahrgenommen und thematisiert und schließlich – mit Fokussierung auf den Staat – konfliktiv bearbeitet werden, empirisch genauer zu erfassen. Es rücken die Mechanismen ins Blickfeld, über die sich Versorgungsmängel – durch ihre Politisierung – in Infrastrukturkonflikte übersetzen, und diese – sofern es schwerfällt, tragfähige Lösungen zu finden, – handlungsfeldspezifische Krisen des Gewährleistungsstaates generieren.

Werden staatliche Institutionen in die Verantwortung gesetzt, öffentliche Güter und die dazu erforderlichen Infrastrukturen zu gewährleisten, schlagen Mängel in der Versorgung spätestens dann auf die staatlichen Institutionen zurück, wenn sie in politischen Auseinandersetzungen skandalisiert werden. Dann wird aus der mangelhaften Versorgung mit öffentlichen Gütern und aus maroden, überforderten oder unzureichenden Infrastrukturen weit mehr als das, nämlich ›Staatsversagen‹. Entsprechend empfänglich sind staatliche Institutionen und Akteure für Infrastrukturkonflikte – und reagieren auf die dort angezeigten Mängel und die sich daraus ergebenden Schuldzuschreibungen. Wie sie reagieren, ist Gegenstand der Untersuchung. Dass wir ›den Staat‹ von vornherein auf verschiedene Institutionen und Akteure auf unterschiedlichen Ebenen zerlegen, hat auch damit zu tun, dass wir damit rechnen, dass die staatlichen Institutionen und Akteure auf dieselben Mängel und auf das darin enthaltene ›Staatsversagen‹ unterschiedlich und nicht zuletzt mit wechselseitigen Schuldzuschreibungen an jeweils andere Teile des Staats reagieren. Es ist zu erwarten, dass ›der Staat‹ hierdurch auch Krisen der staatlichen Gewährleistung und sein ›Staatsversagen‹ kleinarbeiten und abwehren kann.

4 Handlungsfelder, Diskurse und Akteursnetzwerke

In diesem Band fokussieren wir uns auf drei Handlungs- oder Politikfelder, die für die Organisation gleichwertiger Lebensverhältnisse (GG Art. 72; Böhnke et al. 2015; Clifton et al. 2016) besonders bedeutsam sind und öffentlich intensiv diskutiert werden. Nicht nur von gesellschaftlichen, auch von staatlichen Akteuren wird der Anspruch formuliert, über entsprechende Infrastrukturen diese öffentlichen Güter zu gewährleisten: das bezahlbare Wohnen, eine ambulante medizinische Versorgung und saubere Luft. Diese Güter und die dafür erforderlichen Infrastruk-

turen sind – die Ausführungen zum Gewährleistungsstaat haben dies deutlich gemacht – durch spezifische Problemstellungen, Akteurskonstellationen und politische Kommunikationsräume gekennzeichnet. Dies gilt umso mehr, als es sich bei der Gewährleistung einer flächendeckenden ambulanten Gesundheitsversorgung um eine Aufgabe der Gesundheitspolitik (vgl. Bandelow et al. 2019; Gerlinger/Sauerland 2018), bei der Bereitstellung von städtischem Wohnraum um eine Aufgabe der Wohnungs(markt)politik (vgl. Schönig et al. 2017; Gluns 2019) und bei der Gewährleistung von ›sauberer Luft‹ um eine verkehrs- und umweltpolitische Aufgabe handelt (vgl. Schwedes et al. 2016; Töller 2019). Diese Politikfelder verweisen nämlich nicht nur auf unterschiedliche Problemlagen und europäische Einflussmomente, sondern auch auf einen spezifischen Mix von Gestaltungselementen – korporatistisch, regulativ und intervenierend – und ein jeweils besonderes Zusammenspiel unterschiedlicher politischer Aushandlungsebenen: Bund, Bundesländer und ländliche Regionen (ambulante Gesundheitsversorgung), Metropolen und Universitätsstädte (Bereitstellung städtischen Wohnraums) und Kommunen, Bundesländer, Bund und Europa (Verminderung der Luftbelastung).

Jenseits dieser institutionellen Besonderheiten gibt es in diesen Politik- und Handlungsfeldern übergreifend, wie auch in anderen Bereichen der Infrastrukturpolitik, beträchtliche Versorgungsmängel – zumindest werden diese von gesellschaftlichen Akteuren behauptet. Die Problemlagen stellen sich räumlich und zeitlich unterschiedlich dar: Der fehlende bezahlbare Wohnraum besteht in Städten, insbesondere in Ballungsräumen, und in den Universitätsstädten. Ebenfalls wird in Städten ein Mangel an ›sauberer Luft‹ politisiert. Bei der unzureichenden ambulanten medizinischen Versorgung geht es hingegen um ländliche Räume – und dabei hauptsächlich um die Regionen, die von größeren Städten weit entfernt sind.

Zeitlich betrachtet sind die Versorgungsdefizite beim Wohnraum und bei der sauberen Luft in der Gegenwart angesiedelt, mithin akut. Zum Teil trifft dies auch bereits auf die ambulante medizinische Versorgung zu. Allerdings gehen die meisten Prognosen davon aus, dass sich hier die Probleme in der (nahen) Zukunft weiter zuspitzen werden. Zugleich haben die politisch besprochenen Versorgungsmängel unterschiedliche Vergangenheiten: Bei der ambulanten medizinischen Versorgung ›auf dem Land‹ kann von einer – historisch allerdings kurzen – Vergangenheit ausreichender, mehr noch: guter Versorgung ausgegangen werden (vgl. Futterer 2020). Beim Wohnen gibt es hingegen einen langfristigen negativen Trend, das heißt eine Abkehr von den ›goldenen Zeiten‹ des Sozialen Wohnungsbaus (vgl. Betz 2021). Etwas anders stellt sich die langfristige Entwicklung der Luftreinhaltung dar. Hier gibt es, was Rußpartikel und andere, schwerindustriell erzeugte Schadstoffe betrifft, durchaus Verbesserungen, nicht aber mit Bezug auf den unsichtbaren Feinstaub (vgl. Nagel 2020). Die Versorgungsmängel werden zudem nicht so sehr im

Kontrast zu einer sauberen Vergangenheit, sondern mit Blick auf die ökologische Krise diskutiert, die sich auch in einer defizitären Luftreinhaltung manifestiert.

Vor diesem Hintergrund sind die aktuellen Debatten und Aushandlungsprozesse in den genannten infrastrukturpolitischen Handlungsfeldern durch eine Mehrzahl an Faktoren bestimmt: durch die Art und Dringlichkeit der bestehenden Versorgungsdefizite, durch die Möglichkeiten ihrer Politisierung, durch die gewährleistungsstaatlichen Instrumente und Ressourcen, nicht zuletzt durch die spezifischen Akteursnetzwerke und Diskurskoalitionen, die sich in den infrastrukturpolitischen Konflikten herausbilden und – in der Vermittlung gesellschaftlicher und gewährleistungsstaatlicher Perspektiven – den Verlauf der Debatten und der Problembearbeitung maßgeblich prägen. Die empirischen Analysen dieses Bandes wenden sich, angeleitet durch die skizzierte theoretisch-konzeptionelle Perspektive, vorrangig drei Leitfragen zu:

- Erstens wird danach gefragt, ob und mit welchen Ansprüchen der Gewährleistung – und deren Begründung – gesellschaftliche Akteure in den jeweiligen infrastrukturpolitischen Handlungsfeldern an den Staat herantreten, ihn gleichsam in die Verantwortung nehmen, um öffentliche Güter wie bezahlbares Wohnen, ambulante medizinische Versorgung und saubere Luft in ausreichendem Maße zur Verfügung zu stellen.
- Zweitens interessiert insbesondere, ob es spezifische Probleme oder Hindernisse – Formen des Marktversagens oder der staatlichen Verantwortungsabwehr – gibt, die einer gestärkten und versorgungsadäquaten Infrastruktur entgegenstehen und ob sich, sofern die bisherigen gewährleistungsstaatlichen Bearbeitungsmodi versagen, neue Gestaltungsoptionen ergeben haben.
- Drittens wollen wir analysieren, inwiefern in der Politisierung und Aushandlung öffentlicher Infrastrukturen auch ›schwache Interessen‹ eine Rolle spielen, ob und wie diese aufgegriffen werden und unter welchen Bedingungen es Gruppen mit ›schwachen Interessen‹ gelingt, auf die infrastrukturelle Versorgungslage politisch Einfluss zu nehmen.

Um diese Fragen bearbeiten zu können, richtet sich der Blick nicht nur, aber doch maßgeblich auf die Akteursnetzwerke und Diskurskoalitionen, die die Debatten und Aushandlungsprozesse in den unterschiedlichen Handlungsfeldern prägen. Die Formen der identifizierten Allianzen und ihr Charakter variieren zum Teil erheblich: Sie können stärker inklusiv oder exklusiv, resonanzfähig oder abwehrend und vorübergehend oder beständig angelegt sein (vgl. Leifeld 2017). Die Netzwerke und Koalitionen bringen jeweils spezifische analytische und normative Argumente in die Diskussion ein, beeinflussen und dynamisieren also den politischen Prozess, obgleich ihre formalen Kompetenzen häufig recht begrenzt sind (vgl. Hajer 2002; Münch 2015).

Um die Einflüsse, Dynamiken und Argumentations- und Rechtfertigungsmuster zu erfassen, sind in den unterschiedlichen Handlungsfeldern jeweils fünf bis sechs Fallstudien durchgeführt worden. Die Fallauswahl war nicht nur dadurch bestimmt, dass in den Städten oder Regionen infrastrukturelle Versorgungsdefizite erkennbar waren. Mindestens ebenso wichtig war, dass die Defizite politisiert, also durch öffentliche Diskussions- und Aushandlungsprozesse problematisiert und bearbeitet werden. In der Verbindung dieser beiden Aspekte – Versorgungsdefizite und Politisierung – wurde aufschlussreiches empirisches Material erhoben und ausgewertet.

Die empirische Forschung umfasste mehrere Schritte: Der erste Schritt bestand, gestützt auf die Aufarbeitung des Forschungsstandes und der bereits verfügbaren empirischen Daten, in der Fallauswahl. Dann wurden für die Fälle mit Hilfe einer Diskursnetzwerkanalyse die jeweils besonderen Problemlagen, Interessen und Diskurse identifiziert. Die auszuwertende Datengrundlage bildete die Berichterstattung in der lokalen Tagespresse. Der dritte Schritt bestand darin, die Hintergründe der Diskussionen und die Sichtweisen der beteiligten Akteure durch die Auswertung von Dokumenten und leitfadengestützten Interviews zu vertiefen, bevor die auf diese Weise gewonnenen Erkenntnisse nochmals überprüft und zu den bisherigen Befunden und den wissenschaftlichen Diskussionen in Beziehung gesetzt wurden.

Die Rolle, die ›schwache Interessen‹ in Infrastrukturkonflikten einnehmen, ist nicht leicht zu erfassen. Dies liegt zum einen an der mehrdeutigen Bestimmung dessen, was ›schwache Interessen‹ im Kontrast zu starken Interessen – es handelt sich um ein relationales Konzept – genau ausmacht. Bei allen Kontroversen dürfte der kleinste gemeinsame Nenner wohl darin bestehen, dass ›schwache Interessen‹ in politischen Auseinandersetzungen benachteiligt sind, da sie über geringe finanzielle, soziale und kulturelle Ressourcen verfügen und dadurch weniger mobilisierungs-, artikulations- und durchsetzungsfähig sind (vgl. Willems/Winter 2000; Rieger 2012). Unklar ist hingegen, inwiefern dies – im Sinne von ›schwachen Interessengruppen‹ – auch die Organisationen miteinschließt, in denen sich ›schwache Interessen‹ zusammenfinden, also etwa Mietervereine, Patientenvertretungen oder spontan gegründete Bürgerinitiativen. Dafür spricht sicherlich, dass es diese Organisationen – im Verhältnis zu starken, finanziell bestens ausgestatteten und als etabliert betrachteten Verbänden – in den politischen Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen häufig schwer haben, sich Gehör und Einfluss zu verschaffen. Es sollte auch nicht übersehen werden, dass die advokatorische Vertretung, mithin die Repräsentation von ›schwachen Interessen‹ durch starke Organisationen, dazu beitragen kann, öffentliche Ignoranz, politische Benachteiligung und Einflusslosigkeit zu reproduzieren. Dies gilt zumindest dann, wenn advokatorisch engagierte Organisationen nicht zur Aktivierung und Ermächtigung der von ihnen vertretenen Gruppen beitragen, sondern deren Ausschluss aus öffentlichen Diskussionen

durch Praktiken einer paternalistischen Bevormundung verstetigen (vgl. Linden/Thaa 2009; Cress 2019).

›Schwache Interessen‹, so konzeptualisiert, sind empirisch nicht leicht – auch nicht in den in diesem Band diskutierten Fallstudien – zu erfassen. Schon die erste Stufe der relativen Marginalisierung von Organisationen und Initiativen in den diskursiven Aushandlungs- und politischen Entscheidungsprozessen kann bedingt durch den institutionellen und rechtlichen Kontext und die politische Dynamik der Infrastrukturkonflikte variieren. Noch komplexer stellt sich die zweite Stufe der öffentlichen Repräsentation dar, setzt deren empirische Erfassung doch voraus, das Verhältnis von Repräsentierenden und Repräsentierten zu untersuchen und auch die alltagsweltliche Selbstwahrnehmung der subalternen Akteure in die Betrachtung einzubeziehen. An dieser Stelle stoßen die Fallstudien dieses Bandes an ihre Grenzen. Gleichwohl können wir davon ausgehen – und gewisse Facetten bestätigen diesen Eindruck –, dass sich ›schwache Interessen‹ in – vielfach expertokratisch geführten – Infrastrukturkonflikten nicht gleichberechtigt und zumeist nicht selbst vertreten können; ein Strukturproblem, das sich – vermittelt über die Prozesse der konflikthaften Aushandlung – letztlich auch in den Infrastrukturen materialisiert.

5 Aussichten auf die Gesellschaft von morgen – zum Aufbau des Bandes

Wir gehen davon aus, dass durch die Verfügbarkeit, Beschaffenheit und Operationsweise von Infrastrukturen gesellschaftliche Verhältnisse strukturiert und in gewisser Weise auf Dauer gestellt werden. Infrastrukturkonflikte sind daher nicht nur aktuell bedeutsam. Sie weisen einerseits zurück in die Vergangenheit: Was in gegenwärtigen Infrastrukturkonflikten als Mängel und als Probleme besprochen wird, sind – nicht immer intendierte – Wirkungen vergangener infrastrukturpolitischer Entscheidungen. Mithin wird in gegenwärtigen Infrastrukturkonflikten – wenigstens implizit – notwendigerweise über die Ergebnisse vergangener Infrastrukturkonflikte geurteilt, möglicherweise auch aus den Wirkungen und Folgen vergangener Entscheidungen ›gelernt‹. Infrastrukturkonflikte sind aber auch über die Gegenwart hinaus für die Zukunft bedeutsam: Verhandelt werden Erwartungen, Hoffnungen und Versprechungen darüber, wie der gesellschaftliche Alltag der kommenden Generationen – die Mobilität von Gütern, die Formen der Kommunikation oder die Versorgung mit sozialen Diensten – organisiert, wie in der Zukunft gelebt und wie man miteinander in welcher Gesellschaft leben wird. Dies gilt für die technisch-materiellen genauso wie für die sozialen Infrastrukturen, die sich beide durch Trägheit auszeichnen und daher eine mittel- und langfristige Wirkung haben. In diesem Sinne wird in gegenwärtigen Infrastrukturkonflikten über die Gesellschaft von morgen entschieden, weswegen man durch Einsichten in diese Konflikte Aussich-

ten auf eben jene haben kann. Diese Zukunftsorientierung ist in der Diskussion der oben entwickelten Leitfragen mitzudenken.

Diese Leitfragen strukturieren den Aufbau dieses Bandes. Der Frage nach der diskursiven Artikulation der Versorgungsdefizite und an den Staat herangetragenen Gewährleistungsansprüche widmen sich die Beiträge im nachfolgenden, mit ›Politisierung‹ überschriebenen Teil. In diesem wird mit Blick auf das ›bezahlbare Wohnen‹ diskutiert, warum sich die Wohnungsfrage in deutschen Groß- und Universitätsstädten derart zugespitzt hat und welche Akteure und Allianzen welche spezifischen Narrative in die öffentlichen Auseinandersetzungen einbringen. Ähnlich wird mit Bezug auf die ambulante medizinische Versorgung rekonstruiert, wie die vom ›Landarztmangel‹ betroffenen Landkreise die Unterversorgung thematisieren und wie sich Organisationen und kommunale Akteure – so etwa die Bürgermeister:innen – für die Aufrechterhaltung des Angebots engagieren, indessen sich gewährleistungsstaatliche Akteure, etwa die Kassenärztlichen Vereinigungen (KVen), ihrer Verantwortung zu entziehen versuchen. Der dritte Beitrag in diesem ersten Teil befasst sich mit der ›sauberen Luft‹ in Großstädten. In Vergleich zu den anderen beiden Handlungsfeldern gibt es zwei Besonderheiten: Zum einen kommt der EU-Ebene der Gewährleistungsstaatlichkeit eine gewichtige Rolle zu, und zum anderen gibt es mit der Deutschen Umwelthilfe (DUH) eine einflussreiche Repräsentation von ›schwachen Interessen‹, die die institutionellen und rechtlichen Bedingungen für eine verbesserte Luftreinhaltung effektiv zu nutzen vermag.

Im zweiten Teil des Bandes, der den Titel ›Transformation und (strategische) Innovation‹ trägt, geht es dann um die Reaktion der gewährleistungsstaatlichen Institutionen und dabei vor allem um Lernprozesse, neue infrastrukturpolitische Lösungsvorschläge und Instrumente. So scheint sich bei der Bearbeitung der Wohnungsfrage das Arsenal der politischen Instrumente zu erweitern, wobei die gewährleistungsstaatliche Verantwortung derzeit bestimmte Probleme nicht zu lösen vermag: etwa die Entwicklung der Bodenpreise oder die Explosion der Bau- und Energiekosten. Auch bei der Sicherung der ambulanten Versorgung werden – oft durch engagierte Bürgermeister:innen angetrieben – neue Wege gegangen, die von regionalen Gesundheitskonferenzen, über die aktiven Anwerbung von Landärzt:innen und die Einrichtung medizinischer Versorgungszentren bis hin zur Nutzung der Telemedizin reichen. Trotz all dieser Aktivitäten bleiben die tradierten Formen der gewährleistungsstaatlichen Verantwortung nahezu unverändert, weshalb mit Blick auf die demografische Entwicklung – viele Hausärzt:innen gehen in den nächsten 10–15 Jahren in Rente – schon jetzt absehbar ist, dass sich die medizinische Unterversorgung auf dem Land weiter zuspitzen wird. Positiver stellt sich im Vergleich hierzu die Luftreinhaltung dar. Durch die Einschränkung von Dieselfahrzeugen und neue Mobilitätskonzepte, aber auch – dieser Faktor schlägt sich auch in den Messdaten nieder – durch die reduzierte Mobilität in der Covid 19-Pandemie hat sich die

Situation in vielen, allerdings nicht allen deutschen Großstädten verbessert. Dennoch ist die Diskussion noch längst nicht vorbei, da sich die Kriterien der Luftreinhaltung – angesichts veränderter Schwellenwerte und der Sensibilität für kleinste Partikel – zuletzt verändert haben.

Der dritte Teil ›Schwache Interessen und die Perspektiven der Infrastrukturpolitik im Gewährleistungsstaat‹ thematisiert die Frage nach der Rolle schwacher Interessengruppen explizit. Es wird diskutiert, wie die diversen Organisationen, die sich als Repräsentanten von ›schwachen Interessen‹ verstehen, dazu in der Lage sind, die Bedürfnisse und Anliegen ihrer Klientel nicht nur aufzugreifen, sondern diese auch politisch zu aktivieren, ist die eigene Operationsweise doch in besonderem Maße durch Formen der institutionellen Einbindung in die jeweiligen politischen Handlungsfelder bestimmt. Den Abschluss bildet ein Auswertungskapitel, in dem in einer übergreifenden, zum Teil vergleichend angelegten Zusammenfassung und Reflexion der empirischen Befunde, auffällige Merkmale im Verlauf der Infrastrukturkonflikte wie auch des Wandels der gewährleistungsstaatlichen Institutionen und Praktiken herausgearbeitet werden.

Literaturverzeichnis

Abels, Joscha/Bieling, Hans-Jürgen (2023): »Infrastructures of Globalisation. Shifts in Global Order and Europe's Strategic Choices«, in: Competition & Change 27(3-4), S. 516–533, https://doi.org/10.1177/10245294221130119

Barlösius, Eva (2019): Infrastrukturen als soziale Ordnungsdienste. Ein Beitrag zur Gesellschaftsdiagnose, Frankfurt a.M.: Campus.

Bandelow, Nils C./Hartmann, Anja/Hornung, Johanna (2019): »Selbstbeschränkte Gesundheitspolitik im Vorfeld neuer Punktuierungen«, in: Zohlnhöfer, Reimut/Saalfeld, Thomas (Hg.): Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement, Wiesbaden: Springer VS, S. 445–467, https://doi.org/10.1007/978-3-658-22663-3_18

Betz, Johanna (2020): Bezahlbar Wohnen. Chronik eines angekündigten Zerfalls. GROEG-Arbeitspapier Nr. 3, http://dx.doi.org/10.15496/publikation-52759

Bieling, Hans-Jürgen (2009): »›Privat vor Staat‹? Zur Entwicklung politischer Leitbilder über die Rolle des Staates«, in: WSI-Mitteilungen 62(5), S. 235–242, https://doi.org/10.5771/0342-300X-2009-5-235

Bieling, Hans-Jürgen/Deckwirth, Christina/Schmalz, Stefan (Hg.) (2008): Liberalisierung und Privatisierung in Europa. Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union, Münster: Westfälisches Dampfboot.

Bieling, Hans-Jürgen/Futterer, Andrea (2021): »Als die Corona-Krise kam, war die Versorgungskrise schon da. Infrastrukturdefizite im deutschen Gesundheitswesen«, in: Kurswechsel, Heft 4, S. 18–29.

Bieling, Hans-Jürgen/Möhring-Hesse, Matthias (2020): »Den Staat in die Pflicht nehmen: Staatliche Gewährleistung der öffentlichen Infrastuktur«, in: Politikum 6(3), S. 10–17, https://doi.org/10.46499/1773.1258

Böhnke, Petra/Kersten, Jens/Klenk, Tanja/Neu, Claudia/Vogel, Berthold (2015): Der Wert öffentlicher Güter: Bericht der ›Kommission Öffentliche Güter‹ der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin: HBS.

Clifton, Judith/Daniel Díaz-Fuentes/Marcos Fernández-Gutiérrez (2016): »Public infrastructure services in the European Union: Challenges for territorial cohesion«, in: Regional Studies 50(2), S. 358–373, https://doi.org/10.1080/00343404.2015.1044958

Cress, Anne (2019): »Advokatorisches Handeln Sozialer Arbeit – selbstverständlich ›gut‹? Interessen- und repräsentationstheoretische Perspektiven im Vergleich«, in: Toens, Katrin/Benz, Benjamin (Hg.): Schwache Interessen? Politische Beteiligung in der Sozialen Arbeit, Weinheim: Beltz Juventa, S. 36–54.

Folkers, Andreas (2014): »Kritische Infrastruktur«, in: Marquardt, Nadine/Schreiber, Verena (Hg.): Ortsregister. Ein Glossar zu Räumen der Gegenwart, Bielefeld: transcript, S. 154–159, https://doi.org/10.1515/transcript.9783839419687.154

Foundational Economy Collective (2019): Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik, Berlin: Suhrkamp.

Futterer, Andrea (2020): Gesundheitspolitische Patentrezepte stoßen beim ›Landarztmangel‹ an ihre Grenzen. Eine strukturelle Bestandsaufnahme der ambulanten Versorgungsgeschichte Deutschlands, GROEG-Arbeitspapier Nr. 1, http://dx.doi.org/10.15496/publikation-49292

Gerlinger, Thomas/Sauerland, Dirk (2018): »Gesundheitspolitik«, in: Mause, Karsten/Müller, Christian/Schubert, Klaus (Hg.): Politik und Wirtschaft: Ein integratives Kompendium, Wiesbaden: Springer VS, S. 523–555, https://doi.org/10.1007/978-3-658-06227-9_13

Gluns, Danielle (2019): »Wohnungspolitik als ›alte neue‹ Herausforderung des Sozialstaats«, in: Freise, Matthias/Zimmer, Annette (Hg.): Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat im Wandel. Akteure, Strategien und Politikfelder, Wiesbaden: Springer VS, S. 257–283, https://doi.org/10.1007/978-3-658-16999-2_12

Hajer, Maarten (2002): »Discourse analysis and the study of policy making«, in: European Political Science 2(1), S. 61–65, https://doi.org/10.1057/eps.2002.49

Kaufmann, Franz-Xaver (1994): »Diskurse über Staatsaufgaben«, in: Grimm, Dieter (Hg.): Staatsaufgaben, Baden-Baden: Nomos, S. 15–41.

Larkin, Brian (2013): »The Politics and Poetics of Infrastructure«, in: Annual Review of Anthropology 42, S. 327–343, https://doi.org/10.1146/annurev-anthro-092412-155522

Leifeld, Philip (2017): »Discourse network analysis: policy debates as dynamic networks«, in: Victor, Jennifer Nicoll/Montgomery, Alexander H./Lubell, Mark N.

(Hg.): The Oxford Handbook of Political Networks, Oxford: Oxford University Press, S. 301–325, https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190228217.013.25
Leonard, Mark (2021): The Age of Unpeace. How Connectivity Causes Conflict, London: Bantam Press.
Linden, Markus/Thaa, Winfried (Hg.) (2009): Die politische Repräsentation von Fremden und Armen, Baden-Baden: Nomos, https://doi.org/10.5771/9783845215778
Mayntz, Renate (1988): »Zur Entwicklung technischer Infrastruktursysteme«, in: Mayntz, Renate/Rosewitz, Bernd/Schimank, Uwe/Stichweh, Rudolf (Hg.): Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme, Frankfurt a.M.: Campus Verlag, S. 233–259.
Möhring-Hesse, Matthias (2022): »Vom gewährleistenden Staat zum ›Gewährleistungsstaat‹ – und (vielleicht) zurück. Sozialpolitik über die Verantwortung des Staates für Gemeingüter«, in: Ethik und Gesellschaft 2/2022: Narrative der Sozialpolitik – Narrative der Sozialstaatskritik.
Münch, Sybille (2015): Interpretative Policy-Analyse. Eine Einführung, Wiesbaden: Springer VS, https://doi.org/10.1007/978-3-658-03757-4
Nagel, Melanie (2020): Vom ›blauen Himmel über der Ruhr‹ bis zur ›Dieselabgasaffäre‹. Entwicklung der Luftreinhaltepolitik in Deutschland, GROEG-Arbeitspapier Nr. 2, http://dx.doi.org/10.15496/publikation-49846
Rieger, Günter (2012): »Schwache Interessen in Governanceprozessen«, in: Effinger, Herbert/Borrmann, Stefan/Gahleitner, Silke Brigitta/Köttig, Michaela/Kraus, Björn/Stövesand, Sabine (Hg.): Diversität und soziale Ungleichheit. Analytische Zugange und professionelles Handeln in der Sozialen Arbeit, Opladen: Barbara Budrich, S. 193–203, https://doi.org/10.2307/j.ctvddzmnr.18
Samuelson, Paul A. (1954): »The Pure Theory of Public Expenditures«, in: Review of Economics and Statistics 36(4), S. 387–389, https://doi.org/10.2307/1925895
Schönig, Barbara/Rink, Dieter/Gardemin, Daniel/Holm, Andrej (2017): »Paradigmenwechsel in der kommunalen Wohnungspolitik? Variationen kommunalisierter Wohnungspolitik im transformierten Wohlfahrtsstaat«, in: Barbehön, Marlon/Münch, Sybille (Hg.): Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik, Wiesbaden: Springer VS, S. 25–62, https://doi.org/10.1007/978-3-658-13394-8_2
Schuppert, Gunnar Folke (2001): »Der moderne Staat als Gewährleistungsstaat«, in: Schröter, Eckhard (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen: Leske + Budrich, S. 399–414, https://doi.org/10.1007/978-3-663-09926-0_24
Schwedes, Oliver/Canzler, Weert/Knie, Andreas (Hg.) (2016): Handbuch Verkehrspolitik, 2. Auflage, Wiesbaden: Springer VS, https://doi.org/10.1007/978-3-658-04693-4

Töller, Annette Elisabeth (2019): »Kein Grund zum Feiern!«, in: Zohlnhöfer, Reimut/Saalfeld, Thomas (Hg.): Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement, Wiesbaden: Springer VS, S. 569–590, https://doi.org/10.1007/978-3-658-22663-3_24

van Laak, Dirk (2018): Alles im Fluss. Die Lebensadern unserer Gesellschaft – Geschichte und Zukunft der Infrastruktur, Frankfurt a.M.: Fischer.

Vogel, Berthold (2007): Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft, Hamburg: Hamburger Edition HIS.

Willems, Ulrich/Winter, Thomas von (Hg.) (2000): Politische Repräsentation schwacher Interessen, Opladen: Leske + Budrich, https://doi.org/10.1007/978-3-663-11089-7

I Politisierung

Diskursive Resonanzen auf die Rückkehr der Wohnungsfrage

Johanna Betz

1 Einleitung

In den Groß- und Universitätsstädten hat das rasante Abschmelzen bezahlbarer Mietwohnungsbestände zur Folge, dass große Teile der Bevölkerung in prekäre Lebenssituationen gedrängt werden. Die Preissteigerungen sind alarmierend. Im Schnitt geben die ärmsten 20 Prozent der Bevölkerung bereits 40 Prozent ihres Einkommens für die Miete aus. Der Anteil der Ausgaben für Wohnkosten im oberen Quintil hingegen sank zuletzt sogar auf ca. 15 Prozent (vgl. Baldenius et al. 2019: 215). Nachteilig Betroffene wohnen ungewollt beengt oder finden nach einer Trennung zeitnah keine neue Wohnung. Sie wohnen in zu kalten, feuchten Wohnungen, weil nicht genug Geld für Heizkosten zur Verfügung steht oder die Gebäude nicht saniert sind. Sie sparen an Kinobesuchen, gesunder Ernährung oder Vereinsmitgliedschaften und werden sukzessive aus sozialen Netzwerken und gesellschaftlichen Formen der Teilhabe oder auch räumlich verdrängt. Dies resultiert in psychischer und physischer Belastung und Erschöpfung – nicht zwingend jedoch in Resignation. So ist es nicht zuletzt der seit 2015 den Diskurs beeinflussenden Mieter:innenbewegung zuzuschreiben, dass das Thema wieder ins Zentrum von politischen Aushandlungsprozessen gerückt ist (vgl. Rink/Vollmer 2019).

Innerhalb dieser politischen Aushandlungsprozesse erfahren auch radikale Vorschläge wie die Vergesellschaftung von Wohnungsbeständen inzwischen eine breite gesellschaftliche Unterstützung. So stimmten im September 2021 über eine halbe Million Berliner:innen, (59 Prozent der abgegebenen Stimmen), für die Enteignung großer Wohnungsunternehmen. Das Volksbegehren erhielt damit insgesamt mehr Stimmen als die Regierungskoalition (vgl. Initiative Deutsche Wohnen & Co enteignen 2022). Die Enteignung und Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen mag in den letzten Jahren nicht nur bundesweit, sondern auch international der weitreichendste Beitrag zur wohnungspolitischen Diskussion sein. Sie steht symbolisch für ein erweitertes Spektrum an staatlichen Strategien, die in den letz-

ten Jahren in unterschiedlichen Kontexten ausgehandelt, entwickelt oder umgesetzt werden.

Dieser Beitrag fragt danach, zwischen wem und mit welchen Argumenten um eine Verbesserung der Lage auf dem Wohnungsmarkt gerungen wird. Methodisch basiert der Text primär auf der Analyse der Berichterstattung zum ›bezahlbaren Wohnen‹ in Lokalzeitungen[1] von vier Fallstädten: Tübingen, Stuttgart, Dresden und Frankfurt a.M.. Eingeordnet und ergänzt werden die Ergebnisse durch Material von Websites und Sekundärliteratur. Hierbei wird unter Bezugnahme auf Debatten aus der Kritischen Geografie und Wohnungsforschung auch reflektiert, welche Themen in den öffentlichen Diskursen möglicherweise unterbelichtet bleiben, obwohl sie für die (ausbleibende) Bezahlbarkeit des Wohnens höchst bedeutsam sind.

Auffällig ist zunächst die überraschende Einigkeit. Anders als noch vor einer guten Dekade scheinen sich mittlerweile unterschiedliche Akteure aus sozialen Bewegungen, der Immobilienwirtschaft und Politiker:innen einig zu sein: Wir brauchen mehr bezahlbaren Wohnraum. Die Auffassungen darüber, wie dieses Ziel (für wen) erreicht werden kann, unterscheiden sich jedoch stark. Die Art und Weise, wie das politische Problem der Wohnungsfrage und die Ursache der Wohnungsnot gefasst werden, offenbart konkurrierende Interessen und spiegelt dominante Diskurse über die Ursachen der Wohnungskrise. Die Analyse zeigt, dass folgende Aspekte im Zeitungsdiskurs tendenziell unterbelichtet bleiben: *erstens* die Vermögensungleichheit, die über Immobilieneigentum strukturiert ist, *zweitens* das Thema Bodenpolitik, und *drittens* Grund- und Immobilieneigentumsverhältnisse der Städte und spezifische Erläuterungen von Geschäftspolitiken einzelner Unternehmen.

Um die konkurrierenden Interessenlagen auf dem Feld der Wohnungspolitik vorzustellen, arbeitet der Beitrag zunächst heraus, was die strukturellen und politökonomischen Charakteristika des Handlungsfeldes bezahlbarer Wohnraum sind und welche Akteursgruppen sich bei der Aushandlung von Infrastrukturpolitik gegenüberstehen. Daran anschließend wird dargelegt, mit welchen Äußerungen Mietende und von Wohnungsnot Betroffene selbst im Zeitungsdiskurs auftauchen und wer medial als betroffen charakterisiert wird. Die konkreten Debatten werden daraufhin entlang der Kategorien Produktions- und Baupolitik sowie regulativer Maßnahmen (wie beispielsweise Bodenpolitik) dargelegt. Da das Medium, im Spiegel dessen die Diskurse erörtert werden, die Lokalzeitungen sind, wird schlussendlich auch nach der Rolle von Lokalzeitungen selbst innerhalb von Politisierungsprozessen gefragt.

---

1 Bei den Lokalzeitungen handelt es sich um das Schwäbische Tagblatt in Tübingen, die Frankfurter Rundschau in Frankfurt a.M., die Sächsische Zeitung in Dresden sowie die Stuttgarter Nachrichten und die Stuttgarter Zeitung für Stuttgart, im Zeitraum von 2015/2018-2021.

2 Wohnen als Infrastruktur: Politische Aushandlungsprozesse

Beim Wohnen handelt es sich um eine sehr grundlegende Infrastruktur, die eng mit dem Zugang zu anderen öffentlichen Gütern wie Mobilität, Bildung oder Gesundheitsversorgung verbunden ist und die Bedingungen sozialer Reproduktion prägt. Wohnen nimmt gleichzeitig unter finanzökonomischen Gesichtspunkten eine Schlüsselrolle innerhalb der Volkswirtschaften und in der globalen Kapitalzirkulation ein. Zudem sind unterschiedliche (staatlich regulierte) private und öffentliche Akteure an der Bereitstellung von Wohnraum beteiligt. Die Infrastruktur kann dementsprechend über vielfältige diskursive Zugriffe politisiert werden. Diese reichen von feministischen oder antifeministischen Perspektiven auf die soziale Reproduktionsarbeit in Haushalten über kulturelle Aspekte des Zusammenlebens oder des Ausschlusses und ökologischen Fragestellungen rund um den Gebäudesektor, bis hin zur Rolle des Wohnens als Einkommensquelle im Rentenalter oder innerhalb der Zirkulation globaler Kapitalströme.

Entgegen anderer Infrastrukturen wird die Wohnraumversorgung seit der Industrialisierung und Urbanisierung größtenteils marktförmig bereitgestellt. In einer marktförmigen Wohnraumversorgung sind Fragen der Infrastrukturpolitik durch einen Grundwiderspruch aufgeladen. Dieser besteht einerseits zwischen dem Gebrauchswertanspruch der Ware Wohnen durch jene, für die der Wohnraum ein Zuhause bietet und andererseits denen, die überwiegend am Tauschwert der Ware Wohnen interessiert sind. Zu ihnen zählen die Eigentümer:innen von Immobilien und Grund und Boden, aber auch die Bauwirtschaft und Kreditgeber:innen, die tendenziell Profitinteressen verfolgen (vgl. Belina 2017). Ein Machtungleichgewicht ergibt sich zwischen diesen beiden Gruppen dadurch, dass bei Preisanstieg nicht auf die Wohnung verzichtet werden kann und Mieter:innen somit auch unpassende, zu teure, marginal gelegene oder schlecht sanierte Angebote annehmen müssen. Hier wird davon ausgegangen, dass die strukturell unterschiedlich machvollen Positionierungen nicht ›rein ökonomisch‹ determiniert sind. Sie werden zugleich durch staatliche Regulierung und gesellschaftliche Diskurse koproduziert und (de-)stabilisiert. Die Akteure, die sich in die Diskurse um die Versorgungsorganisation einbringen, sind auf Grund ihrer Ressourcenausstattung unterschiedlich handlungsfähig.

Der Begriff der Bezahlbarkeit spielt eine Schlüsselrolle bei der Aushandlung dieses Grundwiderspruches zwischen Gebrauchs- und Tauschwert der Ware Wohnen. Oft wird angenommen, dass eine Wohnung dann bezahlbar ist, wenn für die Miete nicht mehr als 30 Prozent des Nettoeinkommens ausgegeben wird. Diese Perspektive lässt unberücksichtigt, dass bei geringem Einkommen das verbleibende Gehalt auch bei einer Mietbelastungsquote von 30 Prozent zu niedrig ist, um gesellschaftliche Teilhabe zu gewährleisten. Auch die Ausstattung mit Infrastruktur am Wohnort

bleibt unberücksichtigt; ebenso wie Möglichkeiten der Mitgestaltung des Wohnumfeldes.

In wechselnden Phasen kommt es auf Grund des Interessengegensatzes zwischen Gebrauchs- und Tauschwert und des Machtungleichgewichtes zwischen Produzent:innen und Nutzer:innen wiederholt zu Wohnungskrisen, auf die mit zivilgesellschaftlicher und staatlicher Intervention reagiert wird. Bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts werden beispielsweise aus der Mieter:innenbewegung heraus Genossenschaften als ein Selbsthilfemodell gegen die Spekulation auf dem privatwirtschaftlich organisierten Wohnungsmarkt gegründet. Der öffentlich geförderte, gemeinnützige Wohnungsbau spielt erst ab der Zeit der Weimarer Republik eine entscheidende Rolle. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs werden in der BRD umfangreiche staatliche Fördermittel für den Wohnungsbau ausgegeben. Diese waren jedoch als Überbrückungslösung hin zu einem funktionierenden, privatwirtschaftlichen Markt konzipiert und nicht darauf angelegt, langfristig ein dekommodifiziertes, bezahlbares Marktsegment zu schaffen. In der DDR war die Wohnraumversorgung der marktwirtschaftlichen Verwertung weitgehend entzogen. Grund und Boden und der ältere Gebäudebestand in den gründerzeitlichen Stadtzentren wurden anteilig in Volkseigentum überführt, ca. 25 Prozent der Mietwohnungen blieben in Privatbesitz. Die Mieter:innen verfügten über große Gestaltungsmöglichkeiten, trugen Instandhaltungsverantwortung und waren weitgehend vor Kündigungen und Zwangsräumungen geschützt (vgl. Bernt/Holm 2020). Nach der Wende erfolgte in den neuen Bundesländern eine Inwertsetzung und rapide Finanzialisierung des Wohnungsbestandes, die über eine Transformation der Eigentumsverhältnisse eingeleitet wurde (vgl. Metzger 2020). Auch in den alten Bundesländern wurden nach der Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit 1988 in den 1990er und 2000er Jahren große, ehemals bezahlbare und mit öffentlichen Fördergeldern errichtete Wohnungsbestände en-bloc privatisiert.

Tabelle 1: Aktuelle Eigentumsverhältnisse in ausgewählten Städten

Wohnungsmarkt	Berlin	Frankfurt	Stuttgart	Tübingen	Dresden
Gesamtwohnungsbestand 2021	1.998.155	406.003	317.686	43.438	314.391
Mietwohnungsanteil	81 %	78 %	74 %	60 %	81 %
Anteil am Mietwohnungsbestand					
Sozialwohnungen	6 %	6 %	6 %	5 %	4 %

Öffentliche Unternehmen	20 %	20 %	8 %	8 %	< 1 %
Vonovia SE	10 %	6 %	2 %	2 %	18 %
Genossenschaften	12 %	7 %	10 %	1 %	25 %
Mietshäuser Syndikate	20	4	2	8	7

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis von IZ Research 2022, Dokumenten-, Internetrecherche und Sekundärliteratur

Dieser kurze historische Rückblick verdeutlicht, dass der Staat sowohl in räumlich als auch zeitlich variablen ›public-private mixes‹ die Bereitstellung von Wohnraum organisiert. Die Varianzen spiegeln sich auch in den aktuellen Eigentumsverhältnissen verschiedener Kommunen wider (Tabelle 1). Der Staat lenkt die Aktivitäten und steuert den Handlungsspielraum der Wohnungswirtschaft über Regularien für den Wohnungs- und Städtebau, steckt im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) privatrechtlich die Gestaltungsspielräume von Mietverträgen ab und ist in variablem Maße auch selbst über öffentliche Wohnungsunternehmen in der Versorgung tätig. Die im Vergleich zu standardisierbaren Infrastrukturen fragmentierte Versorgungsorganisation, die Regulierung über das individualisierende Mietrecht und die jeweils lokalspezifische Eigentümerstruktur resultieren in einer Partikularisierung von Konfliktlinien und Verdrängungsprozessen und in einer Ungleichzeitigkeit von Auseinandersetzungen in der Wohnungspolitik. Während sich die Lage auf dem gesamten Wohnungsmarkt verschärft, artikuliert sich Verdrängung zeitlich und räumlich distinkt – sowohl zwischen Regionen, innerhalb von Städten aber auch innerhalb eines Mehrparteienwohnhauses oder Haushalts.

Die Aushandlung von Wohnungspolitik erfolgt über spezifische Diskurse. Diskurse werden hier verstanden als »ensemble of ideas, concepts, and categories through which meaning is given to phenomena« (Hajer 2002: 63). Ihnen liegen unterschiedliche Deutungszusammenhänge des Sozialen zugrunde, die in ihrer komplexitätsreduzierenden und strukturierenden Artikulation jeweils in den Zusammenhang spezifischer Narrative oder story lines gestellt werden. Über story lines versuchen Akteure, ihren Blick auf wahrgenommene Realitäten und Positionierungen zu vermitteln und ihre Kritik an sozial konstruierten Gegebenheiten und materiellen Konditionalitäten zu formulieren (vgl. Hajer 1993: 47). Diskurse entstehen nicht im leeren Raum, sie sind mit Institutionen verknüpft und entspringen einem spezifischen sozio-historischen Kontext (vgl. ebd.: 45). In den untersuchten Kommunen prägen – in Abhängigkeit von den historisch gewachsenen Bedingungen, wie den Eigentumsverhältnissen oder der Stärke der Mieter:innenbewegung – unterschiedliche Akteurskonstellationen die Diskurse. Diese werden im Folgenden kommunenübergreifend vorgestellt.

Zentrale staatliche Akteure sind die jeweiligen Baubürgermeister:innen und für Wohnungspolitik zuständigen Dezernent:innen. Eine nachgeordnete Rolle spielen die Dezernent:innen für Sozial- und Finanzpolitik. Die Verwaltung hat, je nach Ausrichtung der Institution und der beigemessenen Relevanz des Themas, in den Kommunen ebenso eine wichtige Rolle inne; ebenso Oberbürgermeister:innen und politische Parteien. Sie treten in unterschiedlich konfliktiven oder harmonischen Diskurskoalitionen mit der lokalen Bau- und Immobilienwirtschaft auf, von der staatliche Akteure beim Erhalt und der Schaffung von Wohnraum abhängig sind. Wichtige Akteure können einerseits öffentliche Wohnungsunternehmen sein, da Vertreter:innen von Politik und Verwaltung im Aufsichtsrat sitzen und eine direkte Steuerung der Geschäftspolitik ausüben können. Diese öffentlichen Unternehmen sind unterschiedlich stark präsent im Diskurs. So ist beispielsweise die Tübinger GWG präsenter als die ABG Frankfurt Holding, die seltener mit direkten Statements und Kommunikation im lokalen Zeitungsdiskurs auftritt, obwohl ihre Geschäftspolitik ins Zentrum von Aushandlungsprozessen gerückt wurde. Andererseits spielt die privatwirtschaftliche Immobilienwirtschaft ebenso eine wichtige Rolle. Sie tritt oft in Form von regionalen Vertretungen und Verbänden der Wohnungswirtschaft in Erscheinung: So zum Beispiel durch den Zentralen Immobilien Ausschuss (ZIA) oder den Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW), in dem die großen, ehemals gemeinnützigen, heute börsennotierten Unternehmen organisiert sind. In Dresden prägt der Verband Sächsischer Wohnungsgenossenschaften den Diskurs, in Stuttgart der Verband der Immobilienwirtschaft Stuttgart. Haus und Grund Vereine, die private Kleineigentümer:innen beraten und vertreten, sind ebenso diskursiv relevant.

Auch die Position gemeinschaftlicher Wohnprojekte oder Mietshäuser Syndikate und jener Institutionen, die diese unterstützen, wie das am Frankfurter Wohnungsamt angesiedelte ›Netzwerk für Gemeinschaftliches Wohnen e.V.‹ sind zu hören. Sie leisten einen wichtigen diskursiven Beitrag, der im Verhältnis zu ihrem marginalen Marktanteil überproportional groß ist. Je stärker die Szene an gemeinschaftlichen Wohnprojekten in einer Stadt ist, desto differenzierter werden die Debatten darüber geführt, wie das Wohnen in Zukunft aussehen könnte. Hierbei finden soziale Aspekte der Bezahlbarkeit Berücksichtigung, aber auch Formen des Zusammenlebens, wie generationenübergreifendes Wohnen oder Senior:innen-WGs. Ebenso werden ökologische Aspekte tiefgreifender ausgehandelt und marktferne Modelle der Wohnraumversorgung debattiert.

Eine marginale Rolle spielen einzelne Architekturbüros; ebenso wie Tourismus- und Hotelverbände oder die Industrie- und Handelskammer (IHK), die sich ausgehend von Argumenten für die wirtschaftliche Entwicklung und die Bewältigung des Fachkräftemangels in wohnungspolitische Debatten einbringen. Das Banken- und Kreditwesen spielt diskursiv eine untergeordnete Rolle, obwohl die Kredit- und Zinsentwicklung erhebliche Auswirkungen auf die Marktentwicklung hat. Aus dem

Bereich Wissensproduktion werden Expert:innen aus den Fachgebieten Stadtentwicklung und -planung, Humangeografie, Stadtsoziologie, Betriebswirtschaftslehre und Immobilienwirtschaft ebenso wie das IVD-Institut und das Institut der deutschen Wirtschaft zitiert.

Auf Seite der Mietenden finden die Mietervereine, aber auch Gewerkschaften und Sozialverbände Gehör, wobei eine Protagonist:innenrolle den sozialen Bewegungen[2], also Mieter:inneniniativen und der Mieter:innenbewegung selbst zugeschrieben wird (vgl. Rink/Egner 2020: 34). Seit 2015 hat sich diese zunehmend als eigenständiger Akteur an Debatten beteiligt (vgl. Rink/Vollmer 2019). Vollmer charakterisiert die Mieter:innenbewegung auf Grund ihrer »sozioökonomischen und kulturellen Heterogenität« (Vollmer 2019: 135) und der »Diversität der gewählten politischen Strategien« (ebd.) als postautonom und postidentitär. Es ist ihr über kollektive, solidarische Zusammenschlüsse gelungen, den Anliegen und Erfahrungen von Mieter:innen besser Gehör zu verschaffen und ihre (vermeintlich) individuellen Herausforderungen im Alltag in den Kontext gesellschaftlicher Prozesse der Prekarisierung zu stellen. Teile der Bewegung agieren regelkonform-affirmativ im Rahmen der bestehenden Regulationsweisen oder fordern, diese zu erweitern. Andere vertreten angesichts der Zuspitzung der Wohnungsfrage und ernüchternden Protest-Erfahrungen auch offensivere Strategien. Sie hinterfragen die Operationsweise des Wohnungsmarktes grundlegend und bauen politischen Handlungsdruck auf, zum Beispiel indem Häuser besetzt werden (vgl. Card 2022: 20). Je nachdem, welche Argumente und Problemdefinitionen von Vertreter:innen sozialer Bewegungen vertreten werden, gibt es unterschiedliche Diskursaffinitäten: Gemeinschaftliche Wohnprojekte, die die verbesserte Resilienz von Städten durch ihr vom Wohnprojekt ausgehendes nachbarschaftliches Engagement hervorheben oder neue Standards im Hinblick auf Wohnflächeneffizienz erreichen wollen, können eine Affinität zu neoliberalen Diskursen und den ihnen verbundenen Institutionen aufweisen. Politikfeldvergleichend lässt sich festhalten, dass im Bereich Wohnen zentrale Politisierungsakteure – die Mieter:innenbewegung, aber auch die Szene innovativer gemeinschaftlicher Wohnprojekte und Genossenschaften und die mit ihnen assoziierten Institutionen – in hohem Maße an der Entwicklung differenzierter Problemlösungsstrategien beteiligt sind. So werden über Bürgerbegehren konkrete Handlungsoptionen entwickelt. Volksbegehren wie ›Deutsche Wohnen und Co. enteignen‹ oder der ›Mietentscheid‹ Frankfurt stützen ihre Legitimation auf breite zivilgesellschaftliche Netzwerke und haben die öffentliche Debatte in den letzten Jahren maßgeblich erweitert. Die Grundmotivation

2 Von sozialer Bewegung wird gesprochen, »wenn ein Netzwerk von Gruppen und Organisationen, gestützt auf eine kollektive Identität, eine gewissen Kontinuität des Protestgeschehens sichert, das mit dem Anspruch auf Gestaltung des gesellschaftlichen Wandels verknüpft ist« (Roth/Rucht 2008: 13).

besteht darin, Verdrängung zu stoppen, Gentrifizierung zu skandalisieren, Gegenstrategien zu entwickeln, für ein ›Recht auf Stadt‹ zu kämpfen und innovative, gebrauchswertorientierte Wohnraumkonzepte und architektonische Innovationen zu stärken.

3 Dimensionen widerwilliger Betroffenheit

Da Mietende selbst Teil des Diskurses sind, werden zunächst ihre Stimmen wiedergegeben. Zum einen, um eine Problembeschreibung von Betroffenen widerzugeben, zum anderen, um zentrale Konflikte in den unterschiedlichen Städten zu identifizieren und um die artikulierten Problemlagen mit den getroffenen Maßnahmen abzugleichen. Betroffene selbst kommen in den untersuchten Lokalmedien unterschiedlich häufig zu Wort, insbesondere im Schwäbischen Tagblatt werden häufig Positionen der Mietenden, die sich in prekären Lagen befinden, wiedergegeben. Für die mediale Berichterstattung ist zu beachten, dass einerseits Mietende, die sich in prekären, verzweifelten Situationen an die Öffentlichkeit wenden, mitunter Angst vor Konsequenzen durch den/die Vermieter:in und Schamgefühle haben. Andererseits gibt es auch ein gesteigertes mediales Interesse, besonders prekäre Geschichten zu veröffentlichen.

3.1 »Wir sind erschöpft«[3]

Die Perspektive von Mietenden wird vermehrt wiedergegeben, wenn Konflikte offen ausgetragen werden und sich Frust und Verzweiflung angestaut haben. Die Berichte zeigen, dass es zu Belastungen durch Preissteigerungen oder unsichere Wohnverhältnisse kommt. Dies geschieht beispielsweise bei der Modernisierung ehemals bezahlbarer Bestände, bei Entmietung, spekulativen Weiterverkäufen und Eigentümerwechsel. Die folgenden Ausführungen illustrieren die physischen und psychischen Belastungen, die mit der Wohnungskrise einhergehen.

Als exemplarisch für Konflikte und Belastungen, die im Zuge von Modernisierungsarbeiten auftreten, können die folgenden fallübergreifend zu verzeichnenden Berichte über die Wohnverhältnisse bei Vonovia gelesen werden: Im Nordbahnhof Viertel in Stuttgart kommt es zu Konflikten infolge modernisierungsbedingter Mieterhöhungen: »›Wir sind erschöpft, 40 Prozent mehr Miete sind einfach zu viel. Was Vonovia da macht, ist Willkür!‹« (Stuttgarter Nachrichten 08.05.2018) Auch in anderen untersuchten Städten berichten Mieter:innen von baulichen Schäden, wie beispielsweise monatelang defekten Aufzügen oder Wasserschäden, die lange nicht behoben werden. »›Im Haus gibt es Herzkranke, es gibt Asthmatiker, und es

3 Mietende, in: Stuttgarter Nachrichten 08.05.2018.

gibt kleine Kinder, die getragen werden müssen, kaum einer der Mieter kommt derzeit komplikationslos in seine Wohnung.‹« (Schwäbisches Tagblatt 02.02.2017) Offenbar bestehen erhebliche Kommunikationsprobleme. Die grundlegende Infrastrukturversorgung scheint über längere Zeiträume nicht gewährleistet zu sein. In Dresden berichtet eine Vonovia-Mieterin, dass sie sich »›ohnmächtig‹« fühle. »Sie könne diesen Prozess nur aus der Vogelperspektive beobachten, ohne wirklich Einfluss zu nehmen.« (Sächsische Zeitung 14.02.2019)

In Stuttgart wird über die drohende Zwangsräumung einer schwerbehinderten Seniorin durch Vonovia berichtet, die durch Protest zeitlich verzögert wurde: »Seit 25 Jahren lebt die zu 80 Prozent schwerbehinderte Frau in ihrer Wohnung, die inzwischen 805 Euro Miete kostet: ›Mit meiner Rente von 1000 Euro kann ich sie gerade so bezahlen.‹« (Stuttgarter Nachrichten 05.07.2018)

Ebenfalls in Stuttgart berichtet eine Mieterin nach dem Weiterverkauf von 83 Wohnungen durch den Kommunalen Versorgungsverband Baden-Württemberg in der Offenbachstraße: »Falls sich die Miete weiter erhöhe, könne sie diese schlicht nicht mehr aufbringen. Derzeit zahle sie 555 Euro für 55 Quadratmeter. Die Angst vor der Obdachlosigkeit teilen mehrere Mieter.« (Stuttgarter Zeitung 14.02.2017) Die Wohnungen wurden in den 1970er Jahren größtenteils an Beamte und Beschäftigte im öffentlichen Dienst vergeben, von denen viele, mittlerweile in Rente, noch in der Siedlung leb(t)en. Sie äußern unmittelbare Angst vor Verdrängung und Obdachlosigkeit, die nicht so drastisch wäre, wenn es genügend bezahlbare Angebote in der Nähe gäbe. Beispiele wie diese finden sich in den Lokalzeitungen viele. Ohne unterschiedliche Geschäftspolitiken negieren zu wollen, lässt sich feststellen, dass auch in Siedlungen von öffentlichen Wohnungsbaugesellschaften oder Privatvermieter:innen ähnliche Situationen geschildert werden.

Drastische Situationen spielen sich in Gemeinschaftsunterkünften ab, wobei über diese nur vergleichsweise selten in der Presse berichtet wird. In der Frankfurter Rundschau berichtet ein seit sieben Jahren in Deutschland lebenden Syrer, der in Frankfurt keine Wohnung findet, von seiner Wohnsituation. Er arbeitet am Flughafen in der Nachtschicht, tagsüber hindere ihn der Lärm in der Unterkunft am Schlafen. Seine Tochter bekomme Hautausschlag vom Spielen im Sandkasten, was auf ein Rattenproblem auf dem Gelände zurückgeführt wurde (Frankfurter Rundschau 03.09.2021).

Die exemplarisch geschilderten Situationen sind Ausdruck des beispielslosen Schwunds an bezahlbaren Wohnungen, der es für viele Personen sehr schwierig bis unmöglich macht, eine (Ersatz-)Wohnung zu finden, so dass sie in untragbaren Verhältnissen verharren müssen: »Du findest nichts. Null. Keiner möchte so viele Kinder. Keiner möchte Hartz IV. Wir hängen in einem Loch und kommen nicht mehr raus.« (Schwäbisches Tagblatt 05.01.2018)

3.2 Wer wird diskursiv als betroffen charakterisiert?

Wendet man den Blick weg von den Stimmen der Betroffenen selbst hin zu den Entscheidungsträger:innen fällt auf: Je nachdem, wer sich mit welcher Intention in der Presse äußert, werden die »widerwillig« (Fields 2017) betroffenen Gruppen unterschiedlich charakterisiert. Mit der zunehmenden Betroffenheit des Mittelstandes hat die öffentliche Debatte an Dynamik gewonnen. So spricht Boris Palmer in seiner Neujahrsrede 2018, die das Wohnen als zentrales Thema setzte, von Mietenden als benachteiligter Gruppe. Zudem werde »für immer mehr junge Familien [...] aus dem Traum von den eigenen vier Wänden ein finanzieller Alptraum« (Schwäbisches Tagblatt 12.01.2018). Chris Kühn, für Wohnungspolitik zuständiger Bundestagsabgeordneter von B90/Die Grünen, spricht von Menschen mit »geringen, aber auch normalen Einkommen«, die besonders betroffen seien (Schwäbisches Tagblatt 29.11.2017). Die Beauftragten für Wohnraum in Tübingen äußern sich differenzierter als Palmer: Betroffen seien »vor allem Menschen mit geringem Einkommen, Studierende, ältere Menschen, Behinderte und [...] zunehmend auch Haushalte mit mittlerem Einkommen« (Schwäbisches Tagblatt 05.04.2017). Mike Josef (SPD), Planungsdezernent in Frankfurt, bekundet: »Mein Interesse ist, dass niedrige und mittlere Einkommensbezieher sich unsere Stadt noch leisten können.« (Frankfurter Rundschau 17.08.2018) Generell scheint ein Unterschied darin zu bestehen, wie die Fachressorts der Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik und Oberbürgermeister:innen den Betroffenenkreis charakterisieren.

In Dresden weist der Mieterbund darauf hin, dass insbesondere Familien mit mehreren Kindern und Alleinerziehende betroffen seien (Sächsische Zeitung 20.03.2019). In Tübingen warnt er vor einer Verarmung des unteren Mittelstands (Schwäbisches Tagblatt 27.07.2017). Teilweise, in Frankfurt etwa, weist der AStA auf die Gruppe der Studierenden hin. Dem Paritätischen Gesamtverbund Frankfurt zufolge sei »die Versorgung [...] nicht mehr nur für Obdachlose, Geflüchtete, Menschen mit Behinderung, Ältere und Einkommensschwache eine große Herausforderung« (Frankfurter Rundschau 27.01.2018). Die Wohnsituation von Senior:innen stärker zu berücksichtigen, fordert unter anderem die CDU in Dresden.

In Stuttgart setzt der Vorstandsvorsitzende der Wüstenrot Bausparkassen AG einen Schwerpunkt auf Kaufinteressierte, für die das Eigentum unbezahlbar werde: Ein Markt unterhalb von 250.000€ existiere kaum (Stuttgarter Zeitung 07.08.2015). Haus und Grund fordert, beim Neubau auch an die Mittelschicht zu denken (vgl. ebd.). Der ehemalige Chef des Verbandes Sächsischer Wohnungsgenossenschaften rechnet aus: »Mehr als 6,50 Euro Kaltmiete können sich die allermeisten Sachsen nicht leisten.« (Sächsische Zeitung 27.10.2016)

Die größten Versorgungslücken bestehen bei Haushalten von Alleinerziehenden, (großen) Familien, Geringverdiener:innen, von rassistischer Diskriminierung Betroffenen, Haushalten mit pflegebedürftigen oder auf Barrierefreiheit angewie-

senen Mitgliedern, Geflüchteten oder auf Transferleistungen angewiesenen Menschen. Dennoch erreicht die Rückkehr der Wohnungsfrage auch Mittelschichthaushalte. Sie belastet damit einen Großteil der Stadtbevölkerung finanziell, körperlich und/oder psychisch.

Im Abgleich der direkten Zitate und der (konstruierten) Betroffenheiten wird deutlich, dass eine diverse Gruppe von Mietenden und von Verdrängung Bedrohten über O-Töne in der Berichterstattung auftaucht. Wenig direkte Zitate finden sich hingegen von Menschen, denen eine Zwangsräumung droht, die von Wohnungs-, oder Obdachlosigkeit betroffen sind oder die in Gemeinschaftsunterkünften und staatlich angemieteten Hotels leben. Ihre Perspektiven sind diskursiv und politisch unterrepräsentiert. Dies resultiert vermutlich auch aus der Aufteilung der Wohnungspolitik auf unterschiedliche Politikfelder, die sich in der diskursiven Resonanz der Wohnungsfrage unterschiedlich stark wiederfinden.

4 Politisierungsdiskurse

Was wird nun konkret diskutiert, das getan werden müsste, um ›die soziale Frage unserer Zeit‹ zu lösen? Vorgestellt werden im Folgenden ausgewählte Debatten zur Produktions- und Baupolitik, zur Regulation und zur Bodenpolitik. Vorausgestellt sei dem Folgendes: Nicht zuletzt auf den Druck der Mieter:innenbewegung ist die Forderung, mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und zu gewährleisten, mittlerweile im Mainstream angekommen. Medial weisen einflussreiche Akteure darauf hin, dass mehr für die Bezahlbarkeit getan werden muss. Die baden-württembergische Ministerin für Landesentwicklung und Wohnen, Razavi (CDU), erklärt als eine ihrer »Hauptaufgaben« (Stuttgarter Zeitung 17.05.2021) Städte und Gemeinden bei der Schaffung von »mehr bezahlbarem Wohnraum« zu unterstützen. Auch Akteure aus der Immobilienbranche betonen Bezahlbarkeit: Man brauche in Stuttgart mehr Wohnungen, »auch solche, die bezahlbar seien« (Stuttgarter Nachrichten 01.04.2019). Die kommunale ABG Frankfurt Holding lässt wissen, dass die Marktpreise, die derzeit 16–17 €/m² »hergeben«, bei ihr nicht realisiert werden (Frankfurter Rundschau 14.08.2018). Auch private und finanzialisierte Träger heben ihre Rolle bei der Bezahlbarkeit hervor: In Tübingen versichert Haus und Grund: »Der private Bauherr baue immer noch am günstigsten. […] ›Die Mieten unserer Mitglieder liegen unter dem Markt‹« (Schwäbisches Tagblatt 24.09.2018). Auch Rolf Buch, Vorstandsvorsitzender der Vonovia SE, des größten europäischen, im DAX gelisteten Wohnungsunternehmens, sagt: »Er habe die Forderungen der Politik nach bezahlbarem Wohnraum gehört: ›Wir werden unseren Teil dazu beitragen.‹« (Stuttgarter Nachrichten 19.12.2017)

Diskursiv scheinen alle an einem Strang zu ziehen. Dennoch ist das Wohnen nicht bezahlbar. Handelt die Politik zu langsam? In Frankfurt wird dieser Vorwurf

insbesondere von Seiten der sozialen Bewegungen und dem Mieterverein ›Mieter helfen Mietern‹ artikuliert; ebenso von den Landtagsoppositionsfraktionen, die zum Beispiel die Blockade der hessischen Regierungskoalition aus CDU und B90/Die Grünen bei der Einführung eines Wohnraumzweckentfremdungsgesetzes beklagen. In Stuttgart äußern nicht nur die Mieter:innen und die sie vertretenden Institutionen den Vorwurf, dass die Politik zu langsam handele, sondern auch der immobilienwirtschaftliche Verband für die Metropolregion Stuttgart (Stuttgarter Nachrichten 19.02.2019). Damals hatte die Immobilienwirtschaft ein aus ihrer Sicht zu zögerlich aufgegriffenes Pilotprojekt zur Reduzierung der Baukosten über die Ausschöpfung von planungsrechtlichen Spielräumen angestoßen. Die SPD leitete den Druck weiter an Baubürgermeister Pätzold (B90/Die Grünen): »Manchmal müssen die Fraktionen halt die Verwaltungsspitze zum Jagen tragen.« (ebd.) Die CDU ergänzt: »Es ist ärgerlich, dass das gerade beim Thema Wohnen so oft nötig ist.« (ebd.) Auch die in den lokalen Medien zitierten Wissenschaftler:innen sind der Meinung, dass die Politik zu langsam handele und ein notwendiges »Gesamtpaket« am fehlenden politischen Willen scheitere (Stuttgarter Zeitung 08.06.2019).

4.1 Bauen, Bauen, Bauen – bezahlbar, bezahlbar, bezahlbar?

Eines der simpelsten und bekanntesten Argumente ist, die Wohnungsfrage strategisch auf eine Frage des Ausgleichs von Angebot und Nachfrage zu reduzieren und eine Erhöhung des Angebots zu fordern. Da die fortschreitende Urbanisierung zu Bevölkerungszuwachs führt, fordern nahezu alle Akteure verstärkte Neubauaktivitäten. Eine starke Priorisierung des Neubaus und das Vertrauen auf die Kräfte des Marktes wurden im Dresdner Wahlkampf 2019 mit dem Slogan »Bauen, Bauen, Bauen« auf den Punkt gebracht (vgl. Glatter 2020). Auch in Talkshows oder Zeitungsinterviews führen einige die beliebte Alliteration an, so zum Beispiel der hessische FDP-Fraktionschef René Rock (Frankfurter Rundschau 06.06.2018) oder Bettina Wiesmann von der CDU Frankfurt.

Aus politökonomischer Perspektive schreibt der ›laisser-faire‹ ökonomische Vorschlag, Neubau zu priorisieren ohne eine weitere Träger- oder bodenpolitische Differenzierung vorzunehmen, bestehende Widersprüche zwischen den Interessen der Mieter:innen und denen der Eigentümer:innen fort. Er lässt zudem ökologische Fragen unbeantwortet und wird mitunter eingesetzt, um Diskussionen über die Regulation des Bestandes diskursiv in seinen Schatten zu stellen oder gar zu delegitimieren.

Aus Perspektive der privaten Wohnungswirtschaft ist es kaum möglich, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, da die vielen Vorschriften, aber auch die teuren Materialkosten dies verhindern. Genannt wird zum Beispiel die Energie-Einsparverordnung von 2016. Sie steigere die Baukosten um 8 Prozent, führe aber kaum zu zusätzlicher CO_2- Einsparung (Schwäbisches Tagblatt 02.02.2017). Die hohen Kosten

der Produktion werden in Dresden durch den Verband der Sächsischen Genossenschaften, ebenso wie durch die CG Gruppe AG, Terragon Investment GmbH oder B&O Bau und Projekte GmbH thematisiert. Aber auch Vorgaben der Stellplatzverordnung ließen die Preise steigen. Radplätze seinen deutlich günstiger. Mitglieder des Verbands der Immobilienwirtschaft Stuttgart (IWS) haben ihre Bücher offengelegt und Lösungsvorschläge erarbeitet: »Verzicht auf Keller, weniger Stellplätze, Grundstücke besser ausnutzen – will heißen: Dichter bauen –, oder kürzere Bearbeitungszeiten bei kommunalen Ämtern« (Stuttgarter Nachrichten 24.09.2018). Die CDU Frankfurt betont in ähnlicher Weise, dass der Staat »das Bauen fördern und […] über Bauvorschriften und andere Hürden gesprochen werden [müsse]« (Frankfurter Rundschau 27.01.2018). Dieser Diskurs prägt auch vor dem Hintergrund der aktuellen Krise der Bauwirtschaft die Debatten.

Die Parteien Die Linke, B90/Die Grünen und teilweise auch die SPD fordern hingegen, dass bei Neubaugebieten ab einer gewissen Größe mehr bezahlbarer Wohnraum geschaffen werden muss. Sie plädieren dafür, anteilige Quoten für öffentliche Träger, Genossenschaften, gemeinschaftliche Wohnprojekte und geförderten Wohnraum verbindlich festzuschreiben. Denn:

> »Wir können […] nicht so viel bauen, dass die Preise dadurch relevant sinken, weil der Neubau in der Herstellung so teuer ist, dass die Erstvermietung den Mietspiegel treibt und nicht senkt. Deswegen ist das Einzige, was wir machen können, mit Preisdämpfungen und Preisbegrenzungen über Fördermittel und städtische Vorgaben zu reagieren.« (OB Boris Palmer in: Schwäbisches Tagblatt 11.02.2019)

Daher haben die untersuchten Kommunen mittlerweile Baulandbeschlüsse verabschiedet, die verbindliche Quoten für gewinnbeschränkte Eigentumsformen und/oder Marktsegmente bei größeren städtebaulichen Entwicklungsprojekten festschreiben. CDU und FDP versuchen, diese ›Investitionshemmnisse‹ wieder zu lockern oder zu streichen.

Soziale Bewegungen hingegen formulieren die Forderung, sich im Neubau (ausschließlich) auf bezahlbaren Wohnraum zu fokussieren. In den untersuchten Kommunen haben zwischen 40–50 Prozent der Mieter:innen vom Einkommen her Anspruch auf eine Sozialwohnung. Doch die Bestände liegen zwischen vier bis sechs Prozent. In diesem Sinne adressiert das Frankfurter Bürgerbegehren ›Mietentscheid‹ die Kommunalpolitik und die öffentliche Wohnungsbaugesellschaft ABG Frankfurt Holding. Es fordert eine soziale Ausrichtung der Geschäftspolitik des Unternehmens, das 18 Prozent des kommunalen Mietwohnungsbestandes bewirtschaftet (Tabelle 1). *Erstens* soll die ABG im Neubau zu 100 Prozent geförderten Wohnungsbau für geringe und mittlere Einkommensschichten schaffen; *zweitens* soll für alle Bestandsmieter:innen, »die vom Einkommen her Anspruch auf eine Sozialwohnung haben, jedoch eine höhere Miete zahlen« (Mietentscheid Frankfurt

2022), die Miete auf das Preisniveau des sozialen Wohnungsbaus gesenkt werden. *Drittens* sollen die »durch Mieterfluktuation freiwerdenden freifinanzierten Wohnungen künftig zu den entsprechenden Preisniveaus und Belegungsbindungen des geförderten Wohnungsbaus vermiete[t werden]« (ebd.). Diese Maßnahme würde über die Rekonfiguration von Neubau und Bestandspolitik den Bestand bezahlbarer Wohnungen unmittelbar erhöhen und sich zudem dämpfend auf die ortsübliche Vergleichsmiete auswirken. Doch wenn konsequent die Forderung nach bezahlbarem Wohnraum artikuliert wird, kommt es zu massivem diskursivem Gegenwind: Gleich zu Beginn des Bürgerbegehrens ›Mietentscheid‹, das Ende 2018 20.000 Stimmen der Stadt Frankfurt überreicht und mit hoher fachlicher Kompetenz diese drei Forderungen entwickelt hat, wurde es vom Geschäftsführer der ABG Frankfurt, Frank Junker, diskreditiert: Es drohe »Ghetto«-Bildung und der wirtschaftliche Ruin des Unternehmens. Die Forderung sei »rechtlich nicht zulässig« und würde dem öffentlichen Unternehmen wirtschaftlichen Schaden zufügen. Die Spekulanten würden sich freuen, wenn die ABG keine freifinanzierten Wohnungen mehr baue. Ihnen solle man den Markt nicht überlassen (Frankfurter Rundschau 14.08.2018). Institutionalisierte stadtpolitische Akteure begegneten diesen Diffamierungen nicht entschieden. Die über das formalisierte Vorgehen vertretenen Ansprüche ›schwacher Interessen‹ wurden damit als überzogen, unrealistisch oder fehlgeleitet zurückgewiesen. Dennoch hat der Mietentscheid die wohnungspolitische Debatte über Jahre hinweg stark geprägt und bewirkt, dass die Forderungen in abgeschwächter Form in den aktuellen Koalitionsvertrag aufgenommen wurden: Dort steht, es »scheint vertretbar«, bei der ABG Frankfurt Holding die Quote des geförderten Wohnungsbaus im Neubau zu erhöhen (Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP 2021: 1377ff.; Schipper 2023).

Die Forderung nach konsequent und ausschließlich bezahlbarem Neubau wird in keiner der untersuchten Städte durch hegemoniale Akteure vertreten. Dies zeigt *erstens*, dass die Profitorientierung der Immobilienwirtschaft und der öffentlichen Wohnungsunternehmen, außer von sozialen Bewegungen, nicht grundlegend in Zweifel gezogen wird. *Zweitens* wird nicht über den Kostenfaktor Bodenpreis diskutiert. Und *drittens* wird deutlich, dass es im Neubau bei der staatlichen Gewährleistung nur um eine ›angemessene soziale Mischung‹ geht und nicht um Wohnsicherheit für Alle. Um diesen persistenten, ideologischen Diskurs zu kontextualisieren, sei auf die Fachliteratur verwiesen, die an dieser Stelle nur kurz wiedergegeben werden kann (für einen Überblick, siehe Vollmer 2019: 150ff.). Zugespitzt kann gesagt werden: Durch das Narrativ der Sozialen Mischung wird die Vorstellung gefestigt, dass gute öffentliche Infrastrukturen vor allem in Nachbarschaften der Mittel- und Oberschicht vorzufinden sind und durch die ›soziale Mischung‹ auch ärmeren Haushalten zugänglich gemacht werden können. Allerdings gibt es empirisch keine Belege für positive Effekte von durchmischten Quartieren für Einkommensärmere. Räumliche Nähe kann sogar zu einem erhöh-

ten Unsicherheitsgefühl unter Einkommensärmeren führen und ohne flankierende Maßnahmen im Hinblick auf Arbeitsmöglichkeiten und Bildung keine verbesserte demokratische Teilhabe bedingen (vgl. DeFilippis/Fraser 2020: 362; Vollmer 2019: 150ff.).

Zusammengefasst gibt es im Hinblick auf die Produktion eine starke Diskurskoalition zwischen CDU, FDP und Immobilienwirtschaft und IHK, die auf verstärkte Neubaupolitik setzt und eine Verschlankung von bürokratischen Abläufen fordert. Demgegenüber steht eine Koalition aus Parteien links der Mitte, die anteilig mehr bezahlbaren Wohnungsbau fordert und dabei teilweise in der Zivilgesellschaft entwickelte Forderungen aufgreift. Ihr fehlen zur Durchsetzung ihrer Ziele langfristige politische Mehrheiten und starke Verbündete – mitunter selbst, wenn es öffentliche Wohnungsunternehmen gibt. Zudem werden bestehende Initiativen durch das persistente Narrativ der Sozialen Mischung wesentlich geschwächt.

4.2 Regulative Instrumente

Im deutschen Mietrecht sind Mieterhöhungen auch ohne Aufwertung der Bausubstanz möglich. Diese dürfen in laufenden Verträgen bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete erfolgen und die Höhe von 15–20 Prozent in drei Jahren nicht übersteigen. Eine zentrale Forderung der Mieter:innenbewegung ist daher der Mietenstopp. Dieser wurde sowohl auf kommunaler Ebene – dort an spezifische öffentliche Unternehmen –, als auch auf Landesebene, beispielsweise durch das Volksbegehren ›6 Jahre Mietenstopp Bayern‹ oder das ›Bündnis Mietenwahnsinn Hessen‹, an die Politik herangetragen. Ebenso existiert das bundesweite ›Bündnis Mietenstopp‹, das von der Mieter:innenbewegung, den Mietervereinen, Gewerkschaften, dem Paritätischen Wohlfahrtsverband und der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe unterstützt wird[4]. Ein (zeitlich begrenzter) Mietenstopp soll eine Verschnaufpause auf dem Wohnungsmarkt schaffen und Zeit einräumen, bis auf das urbane Bevölkerungswachstum mit bezahlbarem Neubau reagiert werden kann.

Die beiden Gesetze, die die Bundesregierung 2015 zur Begrenzung der Mietpreise einführte, waren die Mietpreisbremse und die Kappungsgrenze[5]. Kurz nach Einführung der Mietpreisbremse bekundete der Geschäftsführer des IVD-Instituts, der Gesellschaft für Immobilienmarktforschung und Berufsbildung mbH., dass er sich

> »von einer Mietpreisbremse […] keine Vorteile [erwartet]. Stattdessen könnte noch weniger gebaut werden, weil Geldanleger dann ihre hohen Kosten nicht

---

4 https://bayern.mietenstopp.de//https://mietenstopp.de/

5 Die Kappungsgrenze ermöglicht es, in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten die Mietpreissteigerungen nicht bei 20 Prozent, sondern bei 15 Prozent in drei Jahren zu deckeln.

mehr ausreichend durch das Vermieten hereinspielen könnten.« (Stuttgarter Nachrichten 07.08.2015)

Auch der ›Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümerverein Tübingen e.V.‹ spricht sich gegen die Mietpreisbremse aus (Schwäbisches Tagblatt 24.09.2018). Kritisiert wird von Teilen der politischen Entscheidungsträger:innen, dass die Mietpreisbremse kaum Wirkung entfalte und damit den Kommunen kaum Handlungsspielraum eröffnet (Schwäbisches Tagblatt 24.11.2019). Die Parteien SPD, B90/Die Grünen, Die Linke, der Mieterbund und die Mieter:innenbewegung fordern, die Mietpreisbremse nachzuschärfen beziehungsweise einen Mietenstopp einzuführen (Schwäbisches Tagblatt 22.08.2019). Nicht zuletzt erhöhte das Enteignungsbegehren in Berlin den Druck auf die Landespolitik derart, dass dort auf Initiative der SPD der Mietendeckel vorgeschlagen und 2020 vom Berliner Senat implementiert wurde (vgl. Kusiak 2021). Auch in anderen Städten, unter anderem in Tübingen (Boris Palmer) und Frankfurt (SPD), wurde ein Mietendeckel in den Diskurs eingebracht. Das Bundesverfassungsgericht erklärte den Berliner Mietendeckel 2021 für nichtig. Er wurde aufgehoben, da die Zuständigkeit für die Regulierung der Mietpreise beim Bund liege. Daraufhin forderte die Mieter:innenbewegung den Bund auf, einen Mietendeckel zu erlassen, der vorerst jedoch nicht zu erwarten ist.

Tendenziell stehen immobilienwirtschaftsnahe Akteure wie Haus und Grund, der Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft (VdW) oder andere Branchenverbände regulativen Maßnahmen im BauGB oder BGB, die ihre Spielräume möglicherweise einschränken, ablehnend gegenüber. So heißt es über das besondere Vorkaufsrecht von Kommunen, dass es dem wirtschaftlichen Wettbewerb schade und ein »weiteres Investitionshemmnis für Investoren und Bauherrn« darstelle und generell nicht dazu führe, dass mehr Wohnraum entstehe (Frankfurter Rundschau 07.05.2021). Die Vertreter:innen der Kommunen sehen in einem breiten Instrumentenkasten einen wichtigen Bestandteil der Regulation (Süddeutsche Zeitung 24.11.2021; Vollmer 2021). Die Mieter:innenbewegung und die Kommunen politisieren zwar einzelne Paragrafen, wie den § 559 Abs. 1 BGB zu Modernisierungsmietsteigerungen oder Milieuschutzsatzungen und Vorkaufsrechte (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB). Aber eine breite Diskurskoalition, die für eine andere, sozial gerechte Form der Mietrechtsgestaltung argumentiert, bei der mehr Beweislast bei den Vermieter:innen liegen würde, ist nicht zu erkennen. Dementgegen arbeiten Akteure aus der Wohnungswirtschaft, insbesondere Haus und Grund, dagegen, dass die Rechte der Vermieter:innen weiter eingeschränkt werden. Auch mahnt eine baden-württembergische Baugenossenschaft: »Viele private Vermieter würden sich nicht trauen, ihre Wohnungen zu vermieten.« (Stuttgarter Zeitung 04.07.2018)

Die FDP und die CDU, die sich tendenziell dagegen aussprechen, Bestandsregulation zu stärken und die Quote des geförderten Wohnungsbaus zu erhöhen, befürworten die Versorgung mit Wohngeld. Haushalte mit geringem Einkommen be-

kommen darüber einen Teil ihrer Miete subventioniert. Das Wohngeld, auf dem ein Förderschwerpunkt der Bundesregierung liegt, wirkt jedoch depolitisierend, da es die Frage, wie zukünftig Wohnungsmärkte gestaltet werden sollen, überhaupt nicht aufkommen lässt und Pfadabhängigkeiten verstetigt. Seltener wird im lokalen öffentlichen Diskurs der Zeitungen die Frage verhandelt, ob es für das Allgemeinwohl förderlich ist, wenn über Kosten der Unterkunft oder Wohngeld mit den steigenden Marktpreisen immer höhere Summen an öffentlichen Geldern für private Marktakteure bereitgestellt werden (müssen), die darüber nicht in die langfristige Schaffung bezahlbarer Segmente investiert werden. Der Staat trägt damit zur Steigerung der Vermögensungleichheit bei. Denn der Immobilienbesitz ist in der Bundesrepublik sehr ungleich verteilt. Das Immobilienvermögen der Privathaushalte, das rund die Hälfte des gesamten privaten Vermögens ausmacht (vgl. Mertens 2015: 275), stieg von »5,3 Billionen Euro im Jahr 2011 auf 9,7 Billionen Euro oder 287 Prozent des BIP im Jahr 2018« (Baldenius et al. 2019: 209). Am stärksten profitiert haben die reichsten 10 Prozent der Bevölkerung, die 2011 im Besitz von 59 Prozent des Immobilienvermögens waren. Über 70 Prozent der Vermögenszuwächse sind auf höhere Preise zurückzuführen; und damit insbesondere auf die Bodenpreisentwicklung. Auf Grund der geringen Eigentumsquoten sind die Haushalte der unteren Einkommenshälfte fast leer ausgegangen.

4.3 Vereinbarungen mit (börsennotierten) Unternehmen

Die Legislative hat bisher davon abgesehen, die Mietpreisbremse zu verschärfen oder gar einen Mietendeckel einzuführen. Stattdessen haben einzelne Unternehmen auf politischen Druck hin und in Koalition mit regierenden Parteien[6] beschlossen, ihre Mieten weniger stark zu erhöhen, als dies ihnen möglich wäre. Zunächst reagierten die öffentlichen Unternehmen, darunter die ABG Frankfurt Holding (2016–2026), die Nassauische Heimstätte (NH) (2018–2023) und die SWSG Stuttgart (2016–2021) auf den Protest mit einem Mietenstopp. Das zeigt: Die öffentlichen Wohnungsunternehmen erweisen sich als responsiv auf gesellschaftlichen Druck. Auch Vonovia SE erklärte sich bereit, eine ›Vereinbarung für ein klimagerechtes und bezahlbares Wohnen‹ über eine Begrenzung des Mietanstiegs in Frankfurt (2021–2023), ebenso in Berlin, abzuschließen. Dies geschah vor dem Hintergrund zunehmenden Protests, der Übernahme der ebenfalls im DAX gelisteten Deutsche Wohnen SE, aber auch im Zuge eines Wandels der Environmental Social Governance (ESG)-Prinzipien der EU-Taxonomie Anfang 2022, die Kapitalströme in nachhaltige Wirtschaftsaktivitäten lenken soll. Die Vereinbarung mündete in positiven Schlagzeilen, wie »Vonovia bremst Mietanstiege« (Frankfurter Rundschau 08.03.2021).

---

6 In beiden vorgestellten Fällen war das die SPD.

Die Wirksamkeit der Vereinbarungen ist allerdings umstritten und unterscheidet sich von Unternehmen zu Unternehmen. Immer wieder kommt es zu Konflikten, die zeigen, dass die Einhaltung der Vereinbarungen nur schwer zu erwirken und zu überprüfen sind. So zum Beispiel in der Frankfurter Nordweststadt, wo die NH bei 253 ihrer dortigen knapp 400 Mietparteien die Miete zwischen 4 und 15 Prozent innerhalb von drei Jahren erhöhte. Laut des Mietenstopps dürfte der Preis nur um 1 Prozent pro Jahr bei Mieter:innen mit niedrigen und mittleren Einkommen steigen. Während sich in der Siedlung Protest formierte, betonte die NH, das Geld würde für bezahlbaren Wohnungsneubau und energetische Sanierung benötigt (Frankfurter Rundschau 06.01.2021).

Solche Beispiele zeigen, dass die Unternehmen auf politischen Druck reagieren. Sie zeigen aber auch, wie schwer die Kommunen und von Verdrängung bedrohten Akteure das Phänomen der unternehmerischen (Selbst-)Regulierung kontrollieren können. Dies ist ein Ergebnis fehlender Regulierungen auf Bundesebene. Es liegt auch an fehlenden, öffentlich verfügbaren Daten, die über die Lokalisierung und Anzahl der Unternehmensbestände und ihre jeweiligen Miethöhen Auskunft geben und unzureichendem Wissen über das Geschäftsmodell finanzialisierter Unternehmen.

4.4 Der Umgang mit Grund und Boden

Was die Miethöhe, den Handel mit Immobilien und die Neubaukosten betrifft, so sind Bodenpreise essenziell. Jedoch spielen sie im Zeitungsdiskurs eher eine untergeordnete Rolle. Das ist erstaunlich: In München stiegen die Baulandpreise in den Jahren 2000–2018 um 350 Prozent, die Angebotsmieten von 2010–2020 um 60 Prozent. Während dort im Jahr 1950 der Anteil des Bodenpreises an der Errichtung eines Wohnhauses bei 1,42 Prozent lag, belief er sich 2018 auf 79,15 Prozent. Deutschlandweit lag der Anteil im Jahr 2017 durchschnittlich bei 32,10 Prozent (vgl. Vogel 2019: 38). In Frankfurt haben sich die Preise allein zwischen 2014–2018 mehr als verdoppelt; im Jahr 2018 kostete hier die Wohnbaufläche in guter Lage im Schnitt 10.000 €/m² (vgl. Belina 2021: 69). Der Anstieg der Bodenpreise hat nicht nur unmittelbare Auswirkungen auf die Höhe der Mietpreise, sondern betrifft auch die Allgemeinheit, weil die hohen Preise öffentlich aufgebracht werden müssen, wenn beispielsweise öffentliche Flächen für Infrastrukturmaßnahmen fehlen oder die hohen Mietpreise über Wohngeld erschwinglich gehalten werden. Das Deutsche Institut für Urbanistik fordert daher: »Diese überzogenen Baulandpreise dürften nicht mehr bezahlt werden, […] die Wertsteigerung des Bodens müsse der Allgemeinheit zugutekommen.« (Sächsische Zeitung 12.03.2019) Auf bundespolitischer Ebene verleiht das ›Bündnis Bodenwende jetzt!‹ der Notwendigkeit eines Paradigmenwechsels in der Bodenpolitik Nachdruck. Auf lokaler Ebene werden bodenpolitische Fragen, wie zum Beispiel der vermehrte Einsatz von Erbpacht und die Höhe der Erbpachtzinsen

primär durch Stadtplanungsbehörden und gemeinschaftliche Wohnprojekte in die Diskussion eingebracht. So lancierte das ›Netzwerk für gemeinschaftliches Wohnen Frankfurt e.V.‹ 2020 eine erfolgreiche Kampagne zur Senkung des Erbpachtzinses.

Insgesamt spielt die Frage der Dekommodifizierung oder der stärkeren Regulation des Bodenmarktes in der Lokalpresse jedoch eine randständige und durch Expert:innen geprägte Rolle. Das hängt vermutlich mit folgenden sechs Aspekten zusammen: *Erstens* erstrecken sich staatliche bodenpolitische Spielräume auf unterschiedliche Politikfelder und -ebenen und sind damit sehr komplex. *Zweitens* gibt es über die Höhe der Bodenpreise keine öffentlich verfügbaren, einheitlichen Erhebungen (vgl. Vogel 2019). *Drittens* profitieren von den Bodenpreissteigerungen zahlreiche Akteure, auch staatliche, wenn sie Flächen veräußern. Die fehlenden Statistiken bedingen, dass die Begünstigten der leistungslosen Gewinne weitgehend unbekannt bleiben und das Ausmaß der Privatisierungen und des (spekulativen) Handels mit Grund und Boden nur schwer wissenschaftlich bewertet und damit politisiert werden kann. *Viertens* bleibt der Anteil der Grundrente an der monatlichen Mietzahlung nebulös, also das »Entgelt, das der Bauherr, der nun auch Bodeneigentümer ist, für den Gebrauch des Bodens vom Mieter verlangt« (Brede et al. 1975: 39). *Fünftens* fällt es gemeinnützigen Akteuren wie Genossenschaften oder Mietshäuser Syndikaten schwer, sich bei den hohen Preisen auf dem Markt zu behaupten. Sie werden materiell und diskursiv an den Rand gedrängt, wobei sich dies aktuell durch die Baulandbeschlüsse wieder etwas ändert. Und nicht zuletzt gibt es *sechstens* zwar den Art. 14 Abs. 2 GG: »Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen«. Doch bisher wurden kaum Reformen durchgesetzt, auf die sich Akteure positiv beziehen könnten. Das erschwert die Politisierung und argumentative Aushandlung der Bodenfrage. Immerhin beruft sich das Berliner und Hamburger Volksbegehren zu Enteignung auf Art. 15 GG, in dem geschrieben steht: »Grund und Boden, Naturschätze und Produktionsmittel können zum Zwecke der Vergesellschaftung […] in Gemeineigentum oder in andere Formen der Gemeinwirtschaft überführt werden.«

5 Schlussbetrachtung

Betroffene Mieter:innen sehen sich durch die Mietsteigerungen massiven psychischen und physischen Belastungen ausgesetzt; eine prekäre Lage, die aktuell verstärkt wird durch die Inflation und höhere Kosten für Nahrungsmittel und Energie. In den untersuchten Lokalzeitungen werden die Entwicklungen aus vielfältigen Blickwinkeln dargestellt, wobei auch Mietende selbst und die Mieter:innenbewegung zu Wort kommen. Zugleich fällt es schwer, das bezahlbare Wohnen auf eine Weise als öffentliches Gut zu politisieren, die eine Abkehr von Pfadabhängigkeiten und eine wirkliche Verbesserung der Versorgungslage implizieren würde. Dies zei-

gen die begrenzte Materialisierung von Diskursen nach ausschließlich bezahlbarem Neubau, die Unterbelichtung der Bodenfrage und die ausbleibende Thematisierung von Vermögensungleichheiten in wohnungspolitischen Aushandlungsprozessen.

Herausforderungen bei der Vermittlung und Aushandlung von Wohnungspolitik ergeben sich für die am Diskurs beteiligten Akteure mit Blick auf folgende Aspekte: Die größtenteils intransparente, zersplitterte Eigentümerstruktur und die unzähligen Gesetze, über die Wohnen auf unterschiedlichen Ebenen reguliert und Wohnungskrisen individualisiert werden, sind schwer in der Form kollektiver Forderungen zu vereinen. Gleichzeitig bedingen sie im politischen Alltag vielschichtige Aushandlungsprozesse zwischen Parteien, unterschiedlichen Dezernaten und Verwaltungsbehörden, überregionalen Politikebenen, der Immobilienwirtschaft und der Zivilgesellschaft. Dabei wird sozialen wohnungspolitischen Logiken nicht immer Priorität eingeräumt, was Aushandlungsprozesse bremst. Verstärkt wird dies dadurch, dass im Zuge der Finanzialisierung des Wohnens die Gebrauchswertorientierung zugunsten ihrer Tauschwertorientierung eine nachhaltige Herabsetzung erfahren hat (vgl. Heeg 2013; Heeg 2017; Metzger 2020).

Auch wenn die politischen Handlungsspielräume zu großen Teilen außerhalb des lokalen Rahmens entschieden werden, prägen die Kleinteiligkeit, die spezifischen Konflikte vor Ort und der beschränkte lokale Handlungsspielraum die Debatten in den Lokalzeitungen. Überregionale Zusammenhänge können in diesen lokalen Konflikten nur schwer unmittelbar beeinflusst und vermittelt werden. Erschwert wird die Darstellung in Zeitungsartikeln dadurch, dass die Beiträge notwendigerweise kurzgehalten, die dahinterstehenden Prozesse mitunter aber sehr komplex sind. Auch können manche Entwicklungen auf Grund der Intransparenz des Immobilienmarkts und der Geschäftspraktiken der öffentlichen oder privaten Wohnungsmarktakteure nur schwer dargestellt werden.

Im Untersuchungszeitraum befinden wir uns in einem Klima, in dem zwar vereinzelt diskursive und materielle Zugeständnisse gemacht werden, die Preise jedoch weiter steigen. Die Priorisierung der Neubaupolitik, das persistente Narrativ der sozialen Mischung und die allgegenwärtige Angst vor Renditeverlusten durch immobilienwirtschaftliche Akteure sind nach wie vor hegemonial. In diesem Rahmen ist es schwer, andere diskursive Akzente zu setzen. Besonders effektiv ist dies dem Enteignungsbegehren im Land Berlin gelungen. In anderen Städten konnten die auf Landesebene umsetzbaren Bestimmungen des Art. 15 GG die Immobilienwirtschaft und Politik bisher weniger in die Defensive bringen. Gleichzeitig verdeutlicht insbesondere das Enteignungsbegehren, aber auch der ›Mietentscheid‹ Frankfurt, dass mit viel Arbeit die Tauschwertausrichtung aufgebrochen und neue Formen der Vergesellschaftung über die Wohnraumversorgung geknüpft werden können. Es gibt bereits differenzierte Gegenentwürfe für dekommodifizierte, demokratische Formen der Wohnraumversorgung. Doch innerhalb der bestehenden diskursiven Resonanzräume ist es schwierig, diese

gegen Narrative durchzusetzen, die eine hohe Persistenz aufweisen und/oder eine depolitisierende Wirkung entfalten. Weitreichendere Forderungen laufen ins Leere oder werden, auch wenn sie nicht nur von sozialen Bewegungen geäußert werden, schnell als fehlgeleitet oder unrealistisch zurückgewiesen. Tendenziell gelingt es progressiven Forderungen nur selten, in die realpolitische Ebene des lokalen Staates zu transzendieren. Falls dies doch geschieht, wie bei der Forderung nach einem bundesweiten Mietenstopp, haben die Forderungen bisher kaum realpolitische Durchsetzungskraft entfalten können.

Die im Beitrag vorgestellten Beispiele zeigen, dass neue, innovative Formen diskursiver Aushandlungsprozesse möglich, aber schwer zu institutionalisieren sind. Grundsätzlich wären politikfeld- und skalenübergreifende neuere Diskurse notwendig, um die Versorgung nachhaltig zu verbessern. Um diese auf lokaler Ebene zu stärken, fehlt es bisher an politischem Willen, dies auch zuzulassen. Hierfür wäre es zusätzlich notwendig, mehr Wissen zur Verfügung zu stellen und mehr Transparenz über Besitzverhältnisse und Geschäftspraktiken zu schaffen.

Presseverzeichnis

Frankfurter Rundschau (27.01.2018): »Streit über Abgabe für Investoren«.
Frankfurter Rundschau (14.08.2018): »ABG-Chef beklagt ›linken Populismus‹«.
Frankfurter Rundschau (17.08.2018): »Wir werden Menschen nicht Spekulanten überlassen«.
Frankfurter Rundschau (06.01.2021): »Nassauische Heimstätte erhöht Miete«.
Frankfurter Rundschau (08.03.2021): »Vonovia bremst Mietanstiege«.
Frankfurter Rundschau (07.05.2021): »Streit über Schutz vor Umwandlung«.
Frankfurter Rundschau (03.09.2021): »Zu laut zum Schlafen«.
Schwäbisches Tagblatt (02.02.2017): »Es hilft nur ein gemeinsamer Pakt«.
Schwäbisches Tagblatt (05.04.2017a): »Wohnen in Tübingen ist ein teurer Spaß. Die Stadt will Gegenstrategien entwickeln«.
Schwäbisches Tagblatt (27.07.2017): »Sozialer Sprengstoff beim Mieten«.
Schwäbisches Tagblatt (29.11.2017): »Wie aus bezahlbaren Altbauwohnungen teure Studentenzimmer wurden«.
Schwäbisches Tagblatt (05.01.2018): »Joumana Hijjo muss aus der Wohnung in Nehren ausziehen und findet keine neue Bleibe für die Familie«.
Schwäbisches Tagblatt (12.01.2018): »Wohnen wieder für alle bezahlbar machen«.
Schwäbisches Tagblatt (24.09.2018): »Seit 100 Jahren gibt es den Vermieterverband Haus und Grund in Tübingen«.
Schwäbisches Tagblatt (22.08.2019): »Neuvermietungspreise in Tübingen steigen rasant«.

Schwäbisches Tagblatt (11.02.2019): »Interview mit OB Boris Palmer zum Tübinger Wohnungsbau«.
Schwäbisches Tagblatt (24.11.2019): »Chris Kühn kritisiert hohe Mieten«.
Stuttgarter Nachrichten (07.08.2015): »Wohnungspreise auf neuem Höchststand«.
Stuttgarter Nachrichten (19.12.2017): »Wohnungsriese Vonovia will Buwog schlucken«.
Stuttgarter Nachrichten (08.05.2018): »Demonstration gegen Mieterhöhungen«.
Stuttgarter Nachrichten (05.07.2018): »Nach Kündigung: Frau wird obdachlos«.
Stuttgarter Nachrichten (08.06.2018): »Nur Besserverdiener willkommen?«.
Stuttgarter Nachrichten (24.09.2018): »Wohnbaubranche reicht Politik die Hand«.
Stuttgarter Nachrichten (19.02.2019): »Stadt: Kehrtwende in der Wohnpolitik«.
Stuttgarter Zeitung (07.08.2015): »Das eigene Heim ist kaum zu bezahlen«.
Stuttgarter Zeitung (17.05.2021): »Es fehlen Wohnungen für 200.000 Menschen«.
Stuttgarter Zeitung (14.02.2017): »Wohnen ist für alle«.
Stuttgarter Zeitung (04.07.2018): »Auf Wachstumskurs im Jubiläumsjahr«.
Stuttgarter Zeitung (01.04.2019): »Wohnungsbau in Stuttgart-Rot. Mehr als 300 neue Wohnungen geschaffen«.
Sächsische Zeitung (27.10.2016): »›Fördert nicht Dresden und Leipzig, sondern Pirna und Radeberg!‹«.
Sächsische Zeitung (14.02.2019): »Dresdner Vonovia-Mieter in Sorge«.
Sächsische Zeitung (12.03.2019): »Wie Wohnen bezahlbar werden soll«.
Sächsische Zeitung (20.03.2019): »Wohnen muss bezahlbar sein«.
Süddeutsche Zeitung (24.11.2021): »Bundesverwaltungsgericht. Was das Urteil zu Vorkaufsrechten für München bedeutet«.

Literaturverzeichnis

Baldenius, Till/Kohl, Sebastian/Schularick, Moritz (2019): »Die neue Wohnungsfrage. Gewinner und Verlierer des deutschen Immobilienbooms«, in: Leviathan 48(2), S. 195–236, https://doi.org/10.5771/0340-0425-2020-2-195
Belina, Bernd (2017): »Kapitalistischer Wohnungsbau: Ware, Spekulation, Finanzialisierung«, in: Schönig, Barbara/Kadi, Justin/Schipper, Sebastian (Hg.): Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur. Bielefeld: transcript, S. 31–45, https://doi.org/10.1515/9783839437292-003
Belina, Bernd (2021): »Bodenpreise und Bodenpreispolitik in Frankfurt/Rhein-Main«, in: Betz, Johanna/Keitzel, Svenja/Schardt, Jürgen/Schipper, Sebastian/Schmitt Pacífico, Sara/Wiegand, Felix (Hg.): Frankfurt a.M. – eine Stadt für alle? Konfliktfelder, Orte und soziale Kämpfe. Bielefeld: transcript, S. 67–77, https://doi.org/10.1515/9783839454770-006

Brede, Helmut/Kohaupt, Bernhard/Kujath, Hans Joachim (1975): Ökonomische und politische Determinanten der Wohnungsversorgung. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Card, Kenton (2022): »From the streets to the statehouse: how tenant movements affect housing policy in Los Angeles and Berlin«, in: Housing Studies, S. 1–27, https://doi.org/10.1080/02673037.2022.2124236

DeFilippis, James/Fraser, Jim (2020): »Why do we want mixed-income housing and neighbourhoods?«, in: Schipper, Sebastian/Vollmer, Lisa (Hg.): Wohnungsforschung. Ein Reader. Bielefeld: transcript, https://doi.org/10.1515/9783839453513-016

Fields, Desiree (2017): »Unwilling Subjects of Financialization«, in: International Journal of Urban and Regional Research 41(4), S. 1– 16, https://doi.org/10.1111/1468-2427.12519

Glatter, Jan (2020): »Vom Verkauf zur Neugründung einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft – Neujustierung der Wohnungspolitik in Dresden«, in: Rink, Dieter/Egner, Björn (Hg.): Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten. Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 217–234, https://doi.org/10.5771/9783748908289-217

Hajer, Maarten (1993): »Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Britain«, in: Fischer, Frank/Forester, John (Hg.): The Argumentative turn in policy analysis and planning. Durham, N.C.: Duke University Press, S. 43–76, https://doi.org/10.1215/9780822381815-003

Hajer, Maarten (2002): Discourse Analysis and the Study of Policy Making, in: European Political Science 2(1), S. 61–65, https://doi.org/10.1057/eps.2002.49

Heeg, Susanne (2013): »Wohnungen als Finanzanlage. Auswirkungen von Responsibilisierung und Finanzialisierung im Bereich des Wohnens«, in: sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung 1(1), S. 75–99, https://doi.org/10.36900/suburban.v1i1.71

Heeg, Susanne (2017): »Finanzialisierung und Responsibilisierung – Zur Vermarktlichung der Stadtentwicklung«, in: Schönig, Barbara/Kadi, Justin/Schipper, Sebastian (Hg.): Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur. Bielefeld: transcript, https://doi.org/10.1515/9783839437292-004

Initiative Deutsche Wohnen & Co enteignen (Hg.) (2022): Wie Vergesellschaftung gelingt. Zum Stand der Debatte. Berlin: Parthas Verlag.

IZ Research (2022): Das Recherche-Toolkit für Immobilienprofis, https://iz-research.com/

Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP).

Kusiak, Joanna (2021): »Trespassing on the Law: Critical legal engineering as a strategy for action research«, in: Area 53 (4), S. 553– 736, https://doi.org/10.1111/area.12700

Mayer, Margit (2014): »Soziale Bewegungen in Städten – städtische soziale Bewegungen«, in: Gestring, Norbert/Ruhne, Renate/Wehrheim, Jan (Hg.): Stadt und soziale Bewegungen. Wiesbaden: Springer VS, S. 25–42, https://doi.org/10.1007/978-3-658-01398-1_2

Mertens, Daniel (2015): Erst sparen, dann kaufen? Privatverschuldung in Deutschland. Frankfurt a.M., New York: Campus Verlag.

Metzger, Philipp (2020): Die Finanzialisierung der deutschen Ökonomie am Beispiel des Wohnungsmarktes. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Mietentscheid Frankfurt (2022): »Unsere Forderung – Mietentscheid Frankfurt«, https://mietentscheidfrankfurt.de/?page_id=323

Rink, Dieter/Egner, Björn (2020): »Lokale Wohnungspolitik: Agenda, Diskurs, Forschungsstand«, in: Rink, Dieter/Egner, Björn (Hg.): Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten. BadenBaden: Nomos Verlag, S. 9–42, https://doi.org/10.5771/9783748908289-9

Rink, Dieter/Vollmer, Lisa (2019): »Mietenwahnsinn stoppen!«, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen 32(3), S. 337–349, https://doi.org/10.1515/fjsb-2019-0041

Roth, Roland/Rucht, Dieter (2008): Die Sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945. Ein Handbuch. Frankfurt: Campus.

Stadt Frankfurt a.M. (2021): Vereinbarung für ein klimagerechtes und bezahlbares Wohnen. Frankfurt a.M., https://presse.vonovia.de/de-de/aktuelles/210308-stadt-33frankfurt-und-vonovia-gemeinsam-fuer-klimagerechtes-und-bezahlbares-wohnen

Schipper, Sebastian (2018): Wohnraum dem Markt entziehen? Wohnungspolitik und städtische soziale Bewegungen in Frankfurt und Tel Aviv. Wiesbaden: Springer VS, https://doi.org/10.1007/978-3-658-17993-9

Schipper, Sebastian (2023): »Kommunale Bürgerbegehren und die Wohnungsfrage. Der ›Mietentscheid‹ in Frankfurt und sein schwieriges Verhältnis zur institutionellen Politik«, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen 36(1), S. 63–78, https://doi.org/10.1515/fjsb-2023-0006

Vogel, Hans-Jochen (2019): Mehr Gerechtigkeit! Wir brauchen eine neue Bodenordnung – nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar. Freiburg: Verlag Herder.

Vollmer, Lisa (2019): Mieter:innenbewegungen in Berlin und New York. Die Formierung politischer Kollektivität. Wiesbaden: Springer Fachmedien, https://doi.org/10.1007/978-3-658-24016-5

Vollmer, Lisa (2021): Die kommende Verdrängung gesetzlich neu geregelt. Das Urteil zum Vorkaufsrecht öffnet der Spekulation Tür und Tor. Rosa-Luxemburg-Stiftung.

Auf dem Weg zu einer kommunalen Gewährleistungsverantwortung für die ambulante medizinische Versorgung

Andrea Futterer

1 Elemente einer schleichenden Politisierung

Die ambulante medizinische Versorgung steht insbesondere ›auf dem Land‹ vor großen Herausforderungen. Die Lage wird sich aller Voraussicht nach weiter verschärfen. Ursächlich sind sowohl der Wegzug junger Menschen aus strukturschwachen, ländlich geprägten Regionen als auch der demografische Wandel. Beides erhöht den Druck auf das Arbeitszeitvolumen der Ärzteschaft, vor allem der Hausärzt:innen. Diese sind im Schnitt älter als ihre Kolleg:innen aus anderen Fachbereichen. Eine Ruhestandswelle steht an. Der allgemeinmedizinische Nachwuchs ist nicht in gleichbleibendem Maße bereit, als ›Einzelkämpfer:in‹ tätig zu sein. Vielmehr fordern junge niederlassungswillige Ärzt:innen flexible Arbeitsverhältnisse, Teamarbeit, attraktive Wohn- und Arbeitsbedingungen sowie Lebens- und Betreuungsangebote für sich und ihre Familien. Zudem schmälert die geringere Möglichkeit, Einnahmen über private Zusatzleistungen erzielen zu können, die Attraktivität einer Niederlassung in einer strukturell benachteiligten, ländlichen Region.

Die bundesweit punktuell auftretenden Versorgungsprobleme verweisen auf eine mangelhafte Verteilung der hausärztlich tätigen Ärzt:innen in der Fläche. Schließlich gilt der Großteil der hausärztlichen Planungsbereiche als regelversorgt (vgl. KBV 2021). Die Zahl der Vertragsärzt:innen steigt seit den 1990er Jahren an (vgl. Simon 2017: 160) und auch die Zahl überversorgter Gebiete wird größer (vgl. Klose/Rehbein 2011). Allerdings ist der absolute Anteil der Hausärzt:innen innerhalb aller Facharztgruppen rückläufig (vgl. Kopetsch 2010). Und kleinräumige Betrachtungen der hausärztlichen Versorgungsbereiche zeigen regionale Disparitäten in der Niederlassung.

Die skizzierten Entwicklungen werfen Fragen der lokalen Problemwahrnehmung und kommunalen Aufgabeninterpretation in diesen Regionen auf. Einige wenige Befragungen erfassten in den vergangenen zehn Jahren die Perspektive der

Bürgermeister:innen und vereinzelt der Landrät:innen auf die genannten Sicherstellungsprobleme in Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt und Niedersachsen. Die befragten Lokalverterter:innen nehmen die hausärztliche Versorgung vor allem als kommunalen Standortfaktor wahr. Ein beachtlicher Anteil interpretiert die Gewährleistung der vertragsärztlichen Versorgung als kommunale Aufgabe. Geografisch changiert diese Einschätzung: Während in Baden-Württemberg mehr als 90 Prozent der Befragten die Versorgung mit Vertragsärzt:innen als eine kommunale Aufgabe sehen (vgl. Steinhäuser et al. 2012), interpretieren dies nur 45 Prozent der sachsen-anhaltinischen Kommunalpolitiker:innen so (vgl. Barthen/Gerlinger 2016). Bürgermeister:innen und Landrät:innen in Niedersachen sind zu 64 Prozent mit der Versorgungslage zufrieden, sehen jedoch auch zu 69 Prozent einen kommunalen Unterstützungsbedarf und geben mit 72 Prozent Hindernisse bei der Umsetzung kommunaler Initiativen an (vgl. Kuhn et al. 2018).

Im vorliegenden Beitrag werden die lokalen Diskurse in sechs Landkreisen analysiert, die von Sicherstellungsproblemen betroffenen sind. Die lokale Politisierung des ›Landarztmangels‹ muss vor dem Hintergrund der oben genannten Studien eingeordnet werden. Dennoch liefert die in den Landkreisen diskutierte und durchaus problematisierte Verantwortung des lokalen Staats, den ›Landarztmangel‹ zu bekämpfen, hilfreiche Erkenntnisse zur Operationsweise des ambulanten Sektors. Zu den Fallregionen zählen der Landkreis Leer in Niedersachsen, der Landkreis Potsdam-Mittelmark in Brandenburg, der Eifelkreis Bitburg-Prüm in Rheinland-Pfalz, der Vogelsbergkreis in Hessen, der Altmarkkreis Salzwedel in Sachsen-Anhalt und der Landkreis Ansbach in Bayern. Sie wurden ausgewählt, weil Berichte betroffener Bürger:innen in der Lokalpresse abgedruckt, Entwicklungen in den Versorgungszahlen öffentlich problematisiert werden und die zuständigen Kassenärztlichen Vereinigungen (KVen) sowie die Lokalpolitik zu den Praxisschließungen Stellung beziehen. Wie die lokalstaatliche Verantwortung begründet wird, ob Maßnahmen ergriffen werden und inwiefern diese erfolgreich sind, bleibt kontextabhängig. Es kann in diesem Beitrag nicht erschöpfend auf diese Kontextbedingungen eingegangen werden, vielmehr wird auf Entwicklungen abgehoben, die sich in den Landkreisen vergleichen lassen.

Es stellt sich in diesem Sinne die Frage, wie sich die lokale Politisierung des ›Landarztmangels‹ in den sechs Landkreisen vollzieht. Eine öffentliche, vor allem lokale Gewährleistungsverantwortung ist vor dem Hintergrund der fehlenden Kompetenzen erklärungsbedürftig. Ihr Zustandekommen gilt es vor dem Hintergrund der Beziehung zwischen Staat, Ärzteverbänden und Gesellschaft zu entschlüsseln. Die Leitthese des Beitrags lautet: Der lokale Staat wird in seiner zunächst diskursiv konstruierten Gewährleistungsverantwortung aktiviert. Insbesondere Bürgermeister:innen sehen sich mit der Forderung konfrontiert die Versorgung der Wohnbevölkerung zu gewährleisten. Um die Leitfrage des Beitrags zu beantworten, werden die Faktoren herausgearbeitet, die auf die Politisierung

des ›Landarztmangels‹ Einfluss nehmen. Insbesondere wenn die ambulante medizinische Versorgung als soziale Infrastruktur begriffen und diskutiert wird, rückt der territoriale Bezug des ›Landarztmangels‹ in den Fokus. Eben diese Territorialität ist im System gesellschaftlicher Selbstregulierung nicht ausreichend adressiert. Entsprechend wehren die KVen Forderungen aus der lokalen Wohnbevölkerung ab und ringen die Kommunalpolitiker:innen um eine adäquate Positionierung im öffentlichen Diskurs. Es wird in diesem Sinne von einer ›schleichenden Politisierung‹ ausgegangen: ›Schleichend‹ ist sie, weil die Kommunen bemüht agieren aber keine Kompetenzen innehaben, weil sie auf die mangelnde Initiative der zuständigen Akteure reagieren und mitunter die an sie herangetragenen Forderungen einer Verantwortungsübernahme abzuwehren versuchen. Die Problem- und Bürger:innennähe erschwert es den Kommunalvertreter:innen jedoch, sich dem öffentlichen Diskurs zu entziehen.

Nachfolgend gilt es zunächst die strukturierenden Elemente des Gesundheitswesens auszumachen, um die politisch-institutionellen Verantwortungsräume zu benennen (Kapitel 2). Anschließend werden die Modi der Politisierung anhand der prominenten Argumente und Bedeutungszuschreibungen empirisch dargelegt, weitere Einflussfaktoren der Politisierung herausgearbeitet (Kapitel 3) und ihre Effekte auf die lokalen Akteurskonstellationen nachgezeichnet (Kapitel 4). Schließlich werden die Ergebnisse mit Blick auf die Versorgungssicherung diskutiert (Kapitel 5).

2 Verantwortungsfragen im Wettbewerbskorporatismus

Für einen Großteil der Bürger:innen in der Bundesrepublik herrscht eine Krankenversicherungspflicht. Rund 90 Prozent der Bürger:innen sind gesetzlich versichert. Da die Versicherten ihr Krankheitsrisiko gemeinsam tragen, gilt die Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) als ein Solidarsystem, in dem für alle Versicherten weitreichend gleiche Sach- und Dienstleistungen erbracht werden. Die Leistungen werden zum überwiegenden Teil aus Sozialversicherungsbeträgen finanziert und öffentlich reguliert. In der GKV, die in ihrer Grundstruktur schon seit ihrer Einführung im Deutschen Kaiserreich besteht, wurden hierfür die Ärzt:innen als Leistungserbringer und die Krankenkassen als Kostenträger vom Staat als Körperschaften öffentlichen Rechts verfasst. So konnten sie mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut werden. Die GKV kennt zwei getrennte Versorgungsektoren mit je unterschiedlicher Organisation. Das Regulierungssystem des ambulanten Sektors gilt als wesentlicher Bestandteil der staatlichen Organisierung sozialer Sicherheit, auch weil die intermediären Akteure, die Körperschaften der Vertragsärzt:innen und der Krankenkassen, gemeinwohlrelevante Aufgaben erfüllen.

Die Rahmenbedingungen der ambulanten Gesundheitsversorgung und ihrer Leistungen werden gesundheitspolitisch reguliert und im Fünften Sozialgesetzbuch (SGB V) kodifiziert. Das Prinzip der Selbstverwaltung spielt eine gewichtige Rolle im deutschen Gesundheitswesen. Die soziale Selbstverwaltung beschreibt das vielfach modernisierte (vgl. Klenk 2008) interne Organisationsprinzip der Kassenverbände. Im Sinne des Prinzips der gemeinsamen Selbstverwaltung verhandeln die Kassenverbände die Versorgungsdetails mit den Verbänden der Vertragsärzteschaft. Ambulante Versorgungsleistungen werden überwiegend von Fachärzt:innen in privat getragenen Praxen erbracht. Um gesetzlich Versicherte behandeln zu können, sind die Mediziner:innen als Vertragsärzt:innen in den ebenfalls körperschaftlich organisierten KVen pflichtmäßig Mitglied. Zu den kollektivvertraglichen Verhandlungen treten die Dachverbände der KVen, die Kassenärztliche Bundesvereinigung, und der Krankenkassen, der GKV-Spitzenverband, auf Bundesebene im höchsten Gremium der gemeinsamen Selbstverwaltung, dem Gemeinsamen Bundesauschuss (G-BA) zusammen. Der G-BA konkretisiert im Rahmen untergesetzlicher Normen die Bestimmungen der Gesundheitsreformen. Auf Ebene der Bundesländer handeln die Länder-KVen mit den Kassen in paritätisch besetzten Gremien Verträge aus, um die Versorgung, Organisation und Vergütung regional auszugestalten. Das Regulierungssystem bestimmt in hohem Maße die Leistungen, Akteursbeziehungen und Prozessabläufe, die sowohl die Vertragsärzt:innen als auch die Versicherten in ihrem Handeln binden.

Die gemeinsame Selbstverwaltung unterliegt der Rechtsaufsicht durch die zuständigen staatlichen Behörden. Sowohl das Bundesgesundheitsministerium als auch die zuständigen Ministerien in den Bundesländern überprüfen, ob die Körperschaften bei der Ausübung ihrer Aufgaben geltendes Recht beachtet haben. Sie können zum Instrument der Ersatzvornahme greifen, beispielsweise wenn sich die Mitglieder eines Ausschusses der gemeinsamen Selbstverwaltung nicht fristgerecht einig werden. Darüber hinaus führen das Bundesamt für Soziale Sicherung oder die obersten Landesbehörden die Aufsicht über die gesetzlichen Krankenkassen.

Das prominente Selbstverwaltungselement des ambulanten Sektors bedeutet nicht, dass der Staat sich aus der Gestaltung des Gesundheitssystems heraushält. Ganz im Gegenteil bestimmt er die ordnungspolitischen Leitplanken der GKV im Rahmen von Gesundheitsreformen. Der Gesetzgeber delegiert jedoch die Regelung von Detailfragen an die gemeinsame Selbstverwaltung, wobei das SGB V die Rechtsgrundlage bildet. Die gemeinsame Selbstverwaltung gilt als ›mittelbare Staatsverwaltung‹, wonach die Regulierung von einer unmittelbaren staatlichen Regulierung einerseits und einer marktförmigen Regulierung andererseits unterschieden und als korporatistische Regulierung gefasst wird. Das korporatistische System hat für den Staat den Vorteil, dass Expert:innen an komplexen Fragestellungen arbeiten und der errungene Konsens eine gewisse gesellschaftliche Akzeptanz mit sich bringt. Gleichzeitig ist eine korporatistische Regulierung davon abhängig,

dass sie funktioniert. Andernfalls können Aufgaben auch vom Gesetzgeber neu vergeben werden, so dass das Repräsentationsmonopol der Verbände erodiert. Dieser Umstand erhöht den Druck auf das korporatistische Arrangement, zu Entscheidungen zu gelangen (vgl. Döhler/Manow 1997: 115ff.).

Die gewichtige Rolle des Korporatismus kommt insbesondere in der Existenz der KVen zum Ausdruck. Diese wurden geschaffen, um den Ärzt:innen gegenüber den vormals übermächtigen Krankenkassen eine Stimme zu geben. Das Vertretungsmonopol der KVen geht damit einher, dass die Kassen auf Einzelleistungsvergütungen zugunsten von Kollektivverträgen verzichten. Im Gegenzug verpflichtet der sogenannte Sicherstellungsauftrag die KVen dazu, eine »ausreichende, zweckmäßige und wirtschaftliche Versorgung« (§ 72 SGB V) zu gewährleisten.

Im disaggregierten wohlfahrtstaatlich-korporatistischen Gefüge tragen die KVen in diesem Sinne die Gewährleistungsverantwortung für die ambulante medizinische Versorgung (vgl. Schuppert 2001). Zwar ist die Gewährleistungsstaatlichkeit in der Gesundheitspolitik zentralstaatlich organisiert. Sie operiert jedoch hierarchisch über verschiedene Schaltstellen auf unterschiedlichen Ebenen. Zum gewährleistungsstaatlichen Kern sind im Kontext des ›Landarztmangels‹ die Akteure und Einrichtungen der gemeinsamen Selbstverwaltung zu zählen. Die staatliche Gewährleistung stützt sich in diesem Sinne materiell und prozedural auf ein System der gesellschaftlichen Selbstregulierung. Zwischen diesem Kern und den Interessen der Bevölkerung vermitteln die lokalen Politiker:innen. Hierzu zählen die Repräsentant:innen der untersuchten Landkreise, der ihnen eingegliederten Gemeinden und die Abgeordneten lokaler politischer Gremien. Diese vermittelnde Membran übersetzt Forderungen in den politischen Prozess und vermittelt zwischen lokalen Initiativen und der gemeinsamen Selbstverwaltung. Es geht also nicht darum, ob der Staat die ambulante medizinische Versorgung gewährleistet, sondern in welchem Modus und durch welche Akteure die staatliche Gewährleistung imaginiert und eingefordert wird. Es gilt herauszufinden, ob der Staat weiterhin im Modus der zuständigen Akteure operiert oder ob und unter welchen Bedingungen die Irritation wachsender Versorgungsprobleme punktuell zu lokalstaatlicher Gewährleistung führt.

Lange Zeit verfolgte der Gesetzgeber die Strategie der ›Korporatisierung‹, also einer verstärkten Einbindung der Verbände in die Interessensvermittlung. In den 1960er und 70er Jahren wurden die Expansion der GKV, die diagnostische Praxis (›diagnostic overkill‹), die wachsende Anzahl an Mediziner:innen und die Kosten medizinisch-technischer Entwicklungen jedoch zunehmend als Teil einer größeren Debatte zur ›Kostenexplosion‹ im Gesundheitswesen problematisiert (vgl. kritisch Reiners 2009). In der Folge führte der Gesetzgeber Budgets für diverse Versorgungs- und Vergütungsbereiche ein. Das Instrument der Bedarfsplanung sollte zum Abbau von Überversorgung führen. Die gewünschten Effekte stellten sich jedoch nicht ein, weswegen die große Strukturreform 1992 wettbewerbliche Akzen-

tuierungen einführte. Die Strukturen und Prozesse des Gesundheitswesens sollten so an den Globalzielen der Bundesregierung ausgerichtet werden, die sich auf Kosteneinsparungen fokussierten. Im »Wettbewerbskorporatismus« (Urban 2001: 38) verändert sich die Strategiebildung der Akteure, die an der Versorgungsorganisation beteiligt sind, nachhaltig. Die transformierte Staat-Verbände-Beziehung beeinflusst die Chancen der Interessenvertretung für die tradierten Verbände; sie wird selektiver und situativer (vgl. Klenk 2018). Zudem schafft die nicht-funktionale Integration der Patient:innenperspektive im regulierten Wettbewerb nur wenige Einflussmöglichkeiten dieser Gruppierung auf die Ausgestaltung der Versorgungsstrukturen (vgl. Schroeder/von Winter 2019: 486).

Um die Jahrtausendwende wächst auf Bundesebene die Aufmerksamkeit für die Folgen des demografischen Wandels auf die Gewährleistung der Gesundheitsversorgung. Disparate Versorgungsstrukturen werden fortan als ›Fehlverteilung‹ der Ärzt:innen problematisiert. Die Planungsinstrumente werden sukzessive angepasst und das Vertragsarztrecht inkrementell flexibilisiert. Die Auswahl relevanter gesetzlicher Regulierungsmaßnahmen (Tabelle 1) verweist auf eine partielle Anpassung der Regulierungsinstrumente an die sozio-demografische Entwicklung und deren Effekte in der Fläche. 2015 wurde beispielsweise Kommunen die Möglichkeit eingeräumt, Medizinische Versorgungszentren einzurichten, in denen Ärzt:innen angestellt werden können. Aber auch die verbindliche Einrichtung von Strukturfonds bei den KVen gilt als Ausbau der Fördermöglichkeiten für Niederlassungen in schlechter versorgten Regionen. Schließlich können die Kommunen, die Auslobung von Strukturfondsmitteln durch die KVen öffentlich thematisieren. Dennoch haben Kommunen und Kreise auch weiterhin begrenzte Kompetenzen im Bereich der vertragsärztlichen Versorgung (vgl. Gerlinger et al. 2018: 109f.).

Tabelle 1: Auswahl relevanter Versorgungs- und Strukturreformen in der GKV

Gesundheitsreform	Ausgewählte Maßnahmen
GKV-Modernisierungsgesetz 2004	Hausarztzentrierte Versorgung, Medizinische Versorgungszentren, Öffnung der Krankenhäuser für ambulante Leistungserbringung
Vertragsarztänderungsgesetz 2007	Teilzulassung, Wegfall der Altersgrenze für die Nieder-lassung und für das Ende der vertragsärztlichen Tätigkeit
GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz 2007	Verpflichtende Tarifangebote, Ausweitung der Vertragspartnerschaft für Kassen

Versorgungsstruktur-gesetz 2012	Mitspracherecht des Landes im G-BA, bessere Verdienstmöglichkeiten in unterversorgten Gebieten, Strukturfonds, gemeinsames Landesgremium zur sektorenübergreifenden Versorgung, Delegation ärztlicher Leistungen
Versorgungsstärkungs-gesetz 2015	Weiterbildungsstellen für Allgemeinmedizin, Ziel der Reduktion von Überversorgung in Ballungszentren, Terminservicestellen, Innovationsfonds, mehr Gestaltungsspielraum der Kassen und ihrer Vertragspartner im Rahmen von Selektivverträgen
Terminservicestellen-gesetz 2019	Beraterstatus der Länder im G-BA, Ausbau von Sprechstunden, Förderung von Hausbesuchen auf dem Land, verpflichtende regionale Zuschläge in unterversorgten Gebieten, Verpflichtung zum Strukturfonds, Möglichkeiten zu KV-Eigeneinrichtungen

Quelle: Futterer 2022, S. 40.

Welche Legitimationsfiguren für eine kommunale Verantwortung in den öffentlichen Diskurs eingebracht werden und ob sich ›der ländliche Raum‹ vor diesem Hintergrund als »Laboratorium für die Weiterentwicklung des deutschen Gesundheitswesens« (Rosenbrock/Gerlinger 2014: 44) erweist, gilt es zu überprüfen.

3 Vorsorge für die Versorgung? Konstruktionen einer kommunalen Gewährleistungsverantwortung

Um den Modus der lokalen Politisierung zu verstehen, sind die Argumente zu untersuchen, die den lokalen Staat und seine Repräsentant:innen zur Bekämpfung des ›Landarztmangels‹ auffordern. Es ist von Interesse, wie der lokale Staat auf seine Adressierung reagiert, ob seine Repräsentant:innen die Zuschreibungen übernehmen oder versuchen die Verantwortung von sich zu weisen. Die diskursiven Strategien der KVen spielen vor allem dann eine Rolle, wenn sie eine öffentliche Verantwortung zum Gegenstand haben. Zeichnet man die Diskurse in den sechs Landkreisen nach, fällt auf, dass unterschiedliche Faktoren Einfluss auf die Politisierung des ›Landarztmangels‹ nehmen: Die räumliche Nähe der Repräsentant:innen des lokalen Staats zu den betroffenen Kommunen spielt eine Rolle. Die Entkopplung der niedergelassenen Ärzt:innen von den KVen und der starke Fokus der Körperschaften auf die Bedarfsplanung erschweren lokale Schulterschlüsse. Zumindest lassen die Interessenkonflikte Kooperationen voraussetzungsvoll erscheinen. In der Folge verfestigt sich vor allem bei den Bürgermeister:innen die Annahme, sie müssten den ›Landarztmangel‹ lösen, weil es kein anderer macht.

3.1 Adressierung der Lokalpolitiker:innen

Wenn sich in der Lokalpresse Berichte von Praxisschließungen häufen, werden zunächst die Bürgermeister:innen der betroffenen Kommunen um einen Kommentar gebeten. Sie äußern sich besorgt über das »Praxissterben« (Trierischer Volksfreund 19.04.2013). Ein Bürgermeister resümiert, leerstehende Praxen seien eine »Katastrophe für die alte und zunehmend chronisch kranke Bevölkerung« (ebd.). Auf Nachfrage versichern viele Amtsträger:innen, sie hätten die Thematik seit einiger Zeit auf dem Schreibtisch und bemühten sich um Lösungen.

Obwohl Praxisschließungen mitunter von aufgebrachten Bürger:innen gegenüber Bürgermeister:innen problematisiert werden, sind die Gemeindevertreter:innen vor allem auch auf Grund der ›kurzen Wege‹ in den Gemeinden informiert. Bürgermeister:innen und Gemeinderät:innen berichten, sie seien in der Regel über die Ruhestandspläne der Mediziner:innen informiert, bevor diese relevant würden. Ob über den privaten Arztbesuch der Kommunalvertreter:innen, oder weil vereinzelt auch Ärzt:innen selbst kommunalpolitisch aktiv sind, gelangen drohende Mangelsituationen in die Rathäuser und die Sozialausschüsse. Es mag überraschen, dass ein Großteil der interviewten Gemeindevertreter:innen berichtet, sie stünden in Kontakt mit der lokalen Ärzteschaft und seien zumindest in Teilen über deren Ruhestandspläne im Bilde. Allerdings ist eine Verallgemeinerung mit Vorsicht zu genießen, da womöglich eben jene Bürgermeister:innen auskunftsfreudig sind, die ihrerseits über die Versorgungslage informiert und an ihrer Sicherung beteiligt sind.

Die niedergelassenen Ärzt:innen verweisen in diesem Zusammenhang auf Überlastungen in den Praxen, sollten sie bereits Patient:innen aus der Region mitversorgen. Sie kritisieren, die verdichtete Arbeit sei nicht versorgungsgerecht: Sie müssten Aufnahmestopps verhängen, hätten wenig Zeit für ihre Patient:innen und müssten zunehmend Hausbesuche einstellen. Man fühle sich deshalb verantwortlich, die gespannte Situation des ärztlichen Arbeitsalltags selbst oder über Gespräche mit Abgeordneten in die lokalpolitischen Gremien zu tragen. Einige interviewte Ärzt:innen unterstreichen auf Nachfrage, sie sähen die Problematik explizit in den politischen Gremien und nicht in den KVen adäquat platziert. Es deutet sich eine Distanz zwischen der lokalen Ärzteschaft und ihrer körperschaftlichen Interessenvertretung durch die KVen an.

Die Visionen und Forderungen einer angemessenen Versorgung seitens der Wohnbevölkerungen fokussieren auf den Erhalt der gewohnten Praxisstrukturen. Die Bürger:innen äußern in der Presse den Wunsch nach einer wohnortnahen ärztlichen Versorgungseinrichtung, also einer Praxis, die in kurzer Zeit erreichbar ist. Die Empirie verweist darüber hinaus nicht darauf, dass die Wohnbevölkerung eine spezifische Vorstellung einer zukünftigen Versorgung in der Fläche gegenüber den Kommunen aufbringen muss, um auf die Politisierung einzuwirken. Die Problematisierung des Mangels genügt zunächst, um kommunalpolitische Reaktionen

zu erzielen. So berichten einige Bürgermeister:innen, die Thematik berge durchaus Konfliktpotenzial in der Kommunikation zwischen dem Rathaus und den Gemeindemitgliedern. Ein Bürgermeister verdeutlicht, er vermeide es, die Ansprüche der Bürger:innen vor dem Hintergrund der angebotsseitigen Entwicklungen öffentlich zu problematisieren (vgl. Interview LKA V). Die Schilderung unterstreicht die Zerrissenheit der Gemeindevorstehenden. Selbst wenn sie über Wissen zu den Entwicklungen im Gesundheitswesen verfügen und davon ausgehen, dass sich die Ansprüche der Bürger:innen an den Zugang zu Versorgungsreinrichtungen in der Zukunft anpassen müssen, scheuen sie den möglichen Konflikt mit den Bürger:innen. Die Gesundheitsversorgung betrifft schließlich einen ganz grundsätzlichen Lebensbereich der Bürger:innen. Eine wie auch immer geartete Abkehr von der in der Vergangenheit als ausreichend, gar gut wahrgenommenen Versorgung (vgl. Futterer 2020) scheint nicht zur Diskussion für die Kommunalpolitiker:innen zu stehen.

So sehr sich die Bürgermeister:innen betroffener Gemeinden also »ganz einfach verantwortlich« (Interview EKBP III) fühlen, so erleichtert zeigen sie sich auch, wenn das Thema auch wieder an Relevanz einbüßt. Ein interviewter Kreistagsabgeordneter erinnert sich an die Hochphase des öffentlichen Diskurses. Sie sei eine Herausforderung für die »Ansprechpartner des Staats vor Ort« (Interview PM II) gewesen. Es sei nicht einfach zu sagen, man sei in der Sache eigentlich nicht zuständig. Ein ostfriesischer Amtskollege ist sich sicher, einen Wandel in der Problemsalienz ausmachen zu können:

> »Ist eine Gemeinde als Gebietskörperschaft überhaupt für den Landarzt zuständig? Ist das eine wirkliche Aufgabe einer Gemeinde? [Die Frage] hätte man vor 10, 15, 20 Jahren auf jeden Fall mit einem deutlichen Nein beantwortet. […] Aber im weitesten Sinne könnte man sagen: ›Ui, irgendwann muss die Gemeinde reagieren‹.« (Interview LL II)

Die zeitweise angespannte Stimmung in den betroffenen Kommunen wird im gesamten empirischen Material wiederholt unterstrichen: Ein Repräsentant des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebunds (NSGB) geht von einem »dramatischen Mangel an Hausärztinnen und Hausärzten« (Interview LL III) aus. Der Spitzenverband attestiert einen »unmittelbaren Handlungsbedarf« (NSGB 2019: 1). Einzelne Bürger:innen monieren in der Presse, weite Anfahrtswege zu Praxen stellten eine »halbe Weltreise« dar (Märkische Allgemeine Zeitung 11.11.2019). Ein Gemeindevertreter im Eifelkreis Bitburg-Prüm äußert auf einem Podium, es sei »fünf vor zwölf«, woraufhin die anwesende Landesgesundheitsministerin einwirft, »wenn wir jetzt nichts tun, werden wir in fünf oder zehn Jahren ein Problem haben« (Trierischer Volksfreund 10.02.2015). Eine Repräsentantin eines Kreisgesundheits-

amts erinnert sich an die Atmosphäre, die herrschte, als die Region erstmals aktiv wurde:

> »Wir haben schon vor über zehn Jahren hier eine Faxabfrage gemacht bei den Ärzten, wie es aussieht zum jetzigen Zeitpunkt. Glücklicherweise ist das Horrorszenario, was wir damals hatten, nie eingetreten. Also es sah wirklich dunkel aus. Da hätten Sie wirklich gedacht: ›Ja okay, wir müssen hier auch alle weg hier. Bevor ich in so ein kritisches Alter komme, ist hier gar kein Arzt mehr, der mir helfen kann‹.« (Interview LL VII)

In den lokalen öffentlichen Diskursen spielt die Bedarfsplanung eine gewichtige Rolle. Der Bedarfsplan, der von den KVen öffentlich zur Verfügung gestellt wird, weist aus, wo wie viele Ärzt:innen in der Region praktizieren und wie viele sich niederlassen können. Hierfür werden regionale Versorgungsgrade berechnet. Bei einer Unterschreitung des Soll-Niveaus um 25 Prozent gilt ein hausärztlicher Planungsbereich als unterversorgt. Dann sind die Gremien der gemeinsamen Selbstverwaltung angehalten, Schritte zur Niederlassungsförderung einzuleiten. Die Information eines als unterversorgt eingestuften hausärztlichen Planungsbereichs signalisiert lokal, dass etwas ›nicht stimmt‹. In der Folge ›belegen‹ Lokaljournalist:innen die betreffenden Fehlentwicklungen in der Versorgungssituation anhand der Versorgungszahlen. Die Bedarfspläne sind ihrerseits Gegenstand der lokalen Debatten, werden in Veröffentlichungen der Kommunen und Kreise zitiert (u.a. NSGB 2019) und als Grundlage für lokale Initiativen herangezogen. Ergänzend prägen von den KVen veröffentlichte und von den Kommunen und Kreisen eigens in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudien, Bedarfsanalysen, Prognosen, Versorgungsatlanten und Regionalberichte die Problemwahrnehmung der lokalen Akteure. Sie bestärken den wahrgenommenen Handlungsdruck seitens der kommunalen Amtsträger:innen und befördern eine Verunsicherung in den Verwaltungen. Selbst wenn der »Leidensdruck noch nicht hoch genug sei« (Interview EKBP III), entwickle man deshalb ein »vorausschauendes Denken« (ebd.) in den Kommunen.

Grundsätzlich fokussieren die Forderungen in den frühen Phasen der lokalen öffentlichen Diskurse auf den Erhalt der gewohnten, wohnortnahen Praxisstrukturen. Das Recht auf eine wohnortnahe Versorgung wird mit dem »zwingenden« (NSGB 2019: 2) Erhalt der Erreichbarkeit des Hausarztes oder der Hausärztin gleichgesetzt. Unterstreichen die Versorgungszahlen die öffentlichen Diskurse, verstärkt dies den kommunalen Handlungsdruck. Sind Praxen nach längeren Nachbesetzungsproblemen leerstehend, wächst die Sorge vor Ort.

3.2 Ambivalente Abwehrmechanismen der KVen

In der Regel wenden sich Bürgermeister:innen, wenn Sicherstellungsprobleme aufkommen, früher oder später an die zuständigen KVen. Repräsentant:innen der KVen werden aber auch in der Lokalpresse um Stellungnahmen gebeten. Sie erklären die Versorgungslage in der Regel anhand der Deutung der Bedarfspläne. Die Problembeschreibungen verengen die lokalen Diskurse auf zweierlei Weise: *Einerseits* können die KVen, wenn eine bedarfsplanerische Regelversorgung oder gar Überversorgung besteht, ›gefühlte Versorgungsmängel‹ als unangebracht zurückweisen (vgl. Altmarkzeitung 21.10.2010) oder sich nicht-responsiv gegenüber entsprechenden Forderungen zeigen. Um den Kreis der handelnden Akteure breiter anzulegen, verweisen die KVen auf den demografischen Wandel. Die alternde Gesellschaft erhöhe den Druck auf das ohnehin sinkende Arbeitsvolumen der Leistungserbringer:innen. Insbesondere in strukturschwachen Regionen stelle dies die KVen vor eine Aufgabe, für deren Bearbeitung sie sich nicht verantwortlich sehen: In einem Kommentar der brandenburgischen Lokalpresse spitzt der stellvertretende Vorstand der Kassenärztlichen Bundesvereinigung zu, man müsse sich »als Gesellschaft der ehrlichen Diskussion stellen, wie wir mit ländlichen Regionen umgehen wollen, aus denen jegliche Infrastruktur immer mehr verschwindet« (Märkische Allgemeine Zeitung 11.03.2018). Forderungen nach dem Erhalt gewohnter Versorgungsstrukturen, seien fehlgerichtet, schließlich könne »nicht erwartet werden, dass es in Orten selbstverständlich Arztpraxen geben soll, in denen keine Bürgerämter, keine Feuerwehr oder Polizei, ja selbst keine Tante-Emma-Läden mehr vorhanden sind« (ebd.). Die Kommunen werden verantwortlich für ihre Attraktivität gezeichnet. Entsprechend wäre es an ihnen, Niederlassungswilligen Anreize zu unterbreiten und die kommunalen Infrastrukturen auszubauen. Vergleichbare Legitimationsfiguren für einen öffentlichen Handlungsauftrag seitens der KVen finden sich in allen Fallregionen.

Andererseits zeichnet der bedarfsplanerische Fokus der lokalen Diskurse das Bild einer stark normierten Niederlassungspraxis, das die KVen ihrerseits reproduzieren. Insbesondere in der Presse unterstreichen die KVen, sie könnten erst bei einer festgestellten Unterversorgung Instrumente zur Niederlassungsförderung ergreifen. Deren Versorgungseffekte relativieren sie wiederholt. Die Vertreter:innen der KVen markieren regelmäßig die Grenzen des gesetzlichen Gewährleistungsauftrags. Bisherige Anstrengungen zur Niederlassungsförderung unterhalb der im Rahmen einer Unterversorgung verbindlichen Maßnahmen werden als eigeninitiatives Engagement gerahmt. In diesem Zusammenhang heben die Repräsentant:innen der KVen die (Problem-)Nähe zur jeweiligen lokalen Ärzteschaft und ihre Erfahrungswerte hervor. Und es stimmt: Unterschiedliche KVen sind unterschiedlich aktiv in der Niederlassungsförderung. Dennoch ermöglicht diese vorteilhafte Ausgangslage es den KVen, Forderungen zurückzuweisen und

Bearbeitungspotenziale vermehrt im (Kommunal-)Politischen zu verorten. Sodann spielen die Kommunen und Kreise eine (mit-)verantwortliche Rolle in der Gewährleistung der ärztlichen Gesundheitsversorgung. Der Vorstandsvorsitzende der KV Hessen betont beispielsweise »die Kommunen dürften und könnten sich in dieser Frage […] nicht zurücklehnen« (Vogelsbergkreis 2019: 10). Die Versorgungsicherung sei »eine gemeinsame Aufgabe von KV Hessen und Kommunen, wenn nicht sogar eine gesellschaftliche Aufgabe« (ebd.).

Einige KVen verbinden die Einforderung einer kommunalen Gewährleistungsübernahme mit dem im öffentlichen Diskurs häufig unterbestimmten Konzept der Daseinsvorsorge.

> »Wir glauben, dass wir längst über den Punkt hinaus sind, an dem eine Institution wie die Kassenärztliche Vereinigung das Problem der Sicherstellung der ambulanten medizinischen Versorgung alleine bewältigen kann, ohne dass wir das als Offenbarungseid verstanden wissen wollen. Wir müssen das Problem der ambulanten Versorgung als das begreifen, was es ist: ein zentrales Thema der Daseinsvorsorge, das Ärzte, Landes- und Kommunalpolitiker, Kostenträger und viele andere Player mehr nur gemeinsam lösen können.« (KV Hessen 2021: 3)

Die KVen sind in diesem Sinne ihrerseits in unterschiedlichem Maße an der Politisierung der Versorgungsmängel beteiligt. In einigen Kreistagen berichten sie in regelmäßigen Abständen über die bedarfsplanerischen Entwicklungen und werben gleichermaßen für kommunales Engagement. Dennoch ist zu betonen, dass die KVen die Rolle der Kommunen ambivalent bewerten. Einerseits entlastet kommunales Engagement die KVen, zumal sich einige Instrumente ähneln. Andererseits beobachten die KVen die kommunalen Vorstöße durchaus mit einer gewissen Skepsis. Schließlich wollen es die KVen nicht als Offenbarungseid verstanden wissen, dass ihnen die Sicherstellung alleine nicht (mehr) ohne weiteres gelingt. Ein Repräsentant der KV Niedersachsen versichert, der Verband wolle den Sicherstellungsauftrag »gerne behalten« (Interview LL I). Aber nicht nur aus einem Eigeninteresse am institutionellen Fortbestehen, sondern auch aus Skepsis gegenüber einer kommunalen Gewährleistung, diskutieren die KVen die Rolle der Kommunen öffentlich ambivalent. Die KV Rheinland-Pfalz beispielsweise ruft den (lokalen) Staat auf ihrer Webseite auf, »rechtzeitig geeignete Maßnahmen [zu] ergreifen« (KV RLP o.J.) und äußert gleichzeitig Zweifel daran, ob Bürgermeister:innen und Landrät:innen die Problematik adäquat bearbeiten können. Der stellvertretende Vorstandsvorsitzende der KV Rheinland-Pfalz moniert, die »politischen Notwendigkeiten« der lokalen Amtsträger:innen hätten zu oft »mehr Gewicht, als dass man die Versorgung tatsächlich in einer vernünftigen Weise dort vor Ort in die Wege leitet« (KV RLP 12.04.2021: 20:00). Zudem offenbaren die KVen vielerorts eine Aufmerksamkeit für die unterschiedlichen Politisierungsfaktoren:

Sie kritisieren, der Sicherstellungsauftrag würde öffentlich angeführt, um Druck auf die Körperschaft aufzubauen. Bürgermeister:innen kämen erst auf die KVen zu, wenn es bereits zu spät wäre und zeigten ihrerseits ein unangebrachtes Dienstleistungsverständnis gegenüber den Verbänden. Die KVen setzen die Erfahrungen öffentlicher Kritik mit der lokalen Presseberichterstattung in Verbindung. Eine Repräsentantin der KV Hessen unterstreicht, man halte sich auch aus der Presse zurück, weil diese emotional und in Teilen inhaltlich verkürzt oder verzerrt berichte (vgl. Interview VBK II).

Versteht man die Strategien der KVen, sich lokal für ein flankierendes Engagement der Kommunen stark zu machen, als Versuch einer Entlastung, so scheint die Strategie aufzugehen. Schließlich übernehmen verschiedene lokalstaatliche Akteure und die lokale Ärzteschaft die genannte Argumentationslogik: Ein Arzt unterstreicht, die Gesundheitsversorgung sei ein »zentrales Daseinskonzept«, weshalb seine Sicherung »erstmal eine öffentlich-politische Aufgabe« sei (Interview PM II). Ein Kreispolitiker aus der Region zeigt sich sicher, »es wird zunehmend eine Frage der Daseinsvorsorge sein« (Interview PM IV).

3.3 Unfreiwillige kommunalpolitische Ansprechbarkeit

In beinah allen untersuchten Kreisregionen tragen die Bürgermeister:innen früher oder später die lokalen Versorgungsprobleme an die Landkreisebene heran. Zudem informieren Kreistagsmitglieder, die enge Kontakte in die Gemeinden pflegen oder dort ihren Wohnort haben, in den politischen Gremien auf Kreisebene über etwaige Probleme. Hier stößt das Argument der Verantwortung im Sinne der Daseinsvorsorge zunächst auf Kritik. Das Forderungspapier eines niedersächsischen kommunalen Spitzenverbands verdeutlicht den Unmut der Gebietskörperschaften gegenüber der betreffenden KV:

> »Der Sicherstellungsauftrag für die ambulante medizinische Versorgung liegt bei der Kassenärztlichen Vereinigung Niedersachsen (KVN). […] Es kann aber nicht sein, dass sich die Akteure im Gesundheitswesen darauf verlassen, dass hier Leistungen erbracht werden, die dazu führen, dass sich wohlhabende Städte und Gemeinden einen Hausarzt leisten können, andere aber nicht.« (NSGB 2019: 2)

Dieser Schulterschluss zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften ist durchaus interessant: Schließlich ist das Verhältnis von Landkreisen und den ihnen eingegliederten Gemeinden aus unterschiedlichen Gründen konfliktbehaftet. Unabhängig vom ›Landarztmangel‹ sind Kommunen wegen des Sozialstaatsprinzips grundrechtlich zur Bereitstellung unterschiedlicher wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Leistungen verpflichtet. Ursprünglich waren die Aufgaben der Daseinsvorsorge – unter diesem Begriff werden die genannten Leistungen diskutiert –

mittels eigener Einrichtungen bereitzustellen. Auf Grund ihrer begrenzten Größe und Verwaltungskraft sind Gemeinden jedoch nicht zur Erfüllung aller Aufgaben in den genannten Bereichen befähigt. Vor diesem Hintergrund und dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28, 2 GG) kommt es zwischen Gemeinden und den sie eingliedernden Landkreisen immer wieder zu Konflikten bei der Aufgabenabgrenzung. Diese betreffen in der Regel die Finanzierung von Aufgaben, wobei die Kreisumlage als zentrale Kreisfinanzquelle als umkämpft gilt, weil sie sich aus den Steuermitteleinnahmen der Gemeinden speist.

Im ambulanten Versorgungssektor spielen weder Kommunen noch Kreise traditionell eine Rolle bei der Organisation oder Erbringung von Leistungen. Allerdings haben Kreispolitiker:innen und Verwaltungsverantwortliche auf Grund der ihnen zugewiesenen Aufgabenfelder eine besondere Aufmerksamkeit für die demografischen Entwicklungen, die bevölkerungsrelevanten Wanderungsbewegungen und die Beschäftigungsverhältnisse in einer Region. Diese Zusammenhänge entwickeln in strukturschwachen Regionen eine versorgungsrelevante Virulenz und stellen die Kreise vor »neue Herausforderungen in der Gesundheitsversorgung« (Interview PM IV). Die diskutierten Personalengpässe innerhalb der Vertragsärzteschaft reihen sich für die Kreise in eine übergelagerte Fachkräfteproblematik ein. In der Folge rückt die Thematik auf die Agenda des Standortmarketings, weshalb Akteure aus dem Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung mit der ärztlichen Nachwuchsakquise beauftragt werden. Die vertragsärztliche Versorgung spielt zudem eine gewichtige Rolle als kommunaler Standortfaktor, insbesondere vor dem Hintergrund knapper Haushalte und einem damit verbundenen interkommunalen Wettbewerb um Einwohner:innen und Unternehmensansiedlungen.

Im stationären Sektor und der Organisation des Notdienstes beteiligen sich einige Landkreise zudem bereits an der Leistungserbringung. Vereinzelt sind Kommunen in den lokalen Notdienst eingebunden, und einige Landkreise agieren als Träger lokaler Krankenhäuser. Die Bundesländer haben Investitionspflichten in der stationären Versorgung und organisieren die Hochschulausbildung der Mediziner:innen. Die Gemengelage an öffentlicher Aktivität in versorgungsrelevanten Bereichen des Gesundheitswesens bedingt, dass eine Verantwortung für die Organisation der ambulanten Versorgung seitens der Bevölkerung angenommen wird. Vor dem Hintergrund lokaler Sicherstellungsprobleme scheinen die sonst so beharrlichen sektoralen Grenzen und die damit verbundenen Regulierungsstrukturen diskursiv aufzuweichen. Kommunen und Kreise übernehmen ihrerseits die diskursive Konstruktion einer öffentlichen (Mit-)Verantwortung: Der Demografiebericht des Landkreises Leer nennt die »Planung der Infrastruktur« beispielsweise als zentrale politische Aufgabe des Kreises, wobei »Kindergärten, Schulen, Pflege, Einkaufen, ärztliche Versorgung, Kultur oder öffentlicher Personennahverkehr« als Infrastrukturen gelistet werden (Landkreis Leer 2013: 6).

3.4 Verfestigung kreispolitischer Verantwortung

Vor dem Hintergrund einer sich zuspitzenden Politisierung, großen Unsicherheiten in der Versorgung und Schwierigkeiten bei der Nachbesetzung vakanter Praxen verbreitet sich in den untersuchten Kreisregionen die Einschätzung, man könne und solle sich einer kommunalpolitischen Bearbeitung des ›Landarztmangels‹ nicht entziehen. Die öffentlichen Akteure erstellen Bedarfsanalysen, richten Arbeitsgruppen und Runde Tische ein und veranstalten Diskussionspodien und Fachtagungen. Die Suche nach einem gemeinsamen Weg wird von der lokalen Presseberichterstattung begleitet.

Tabelle 2: Berichterstattung aus dem Trierischen Volksfreund 2019/20

Datum	Artikeltitel
06.05.2019	Gesundheitsversorgung – Mosaikstück für mehr Ärzte auf dem Land
01.07.2019	Mehr Ärzte aufs Land: Klinik und Praxen kooperieren in der Eifel
27.12.2019	Ärztemangel in der Eifel – eine Studie soll Weichen stellen
11.11.2020	Land fordert Zuschüsse von Eifeler Ärztegenossenschaft zurück
22.11.2020	Wie Speicher den Ärztemangel besiegen will
22.11.2020	Ärztemangel: ernste Lage, viele Initiativen

Quelle: Selbstgestaltet

Tabelle 2 listet die versorgungsrelevanten Artikel, die 2019/20 im Eifelkreis Bitburg-Prüm veröffentlicht wurden. Die Titel verweisen auf die geteilte Wahrnehmung eines Ärztemangels im öffentlichen Diskurs und die verbundenen lokalen Suchprozesse nach adäquaten Lösungen.

Es werden überdies auch stärker institutionalisierte raumwirksame Instrumente, etwa Gesundheitskonferenzen, und weniger formalisierte öffentlich geförderte Gesundheitsregionen initiiert. Diese zielen je nach Konzeption darauf, ein sozial-integratives, partizipatives Moment in das gewährleistungsstaatliche Arrangement einzuführen (vgl. Hollederer 2015: 164). Grundsätzlich verfolgen die eingerichteten Foren das Ziel, eine Kollaboration der versorgungsrelevanten Akteure anzuregen. Die Kreise versuchen sich in erster Linie als Vermittler zu positionieren, wobei das Vorgehen, ohne gesundheitspolitisches Knowhow in der Versorgungsorganisation aktiv zu werden, von einem gewissen Unbehagen begleitet ist. Ein Kreis könne nicht mehr als ein »Troubleshooter sein vor Ort, ein Kurzfirst-Denker« (Interview EKBP II). In der Regel sprechen die Verantwortlichen in den Kreisgesundheitsäm-

tern – hier sind die genannten Instrumente angesiedelt – deshalb Vertreter:innen der KVen an, um Vorträge zu organisieren, in Gesprächsrunden zu diskutieren, im Rahmen von Bürgerdialogen Rede und Antwort zu stehen oder in politischen Gremien Entwicklungen gegenüber den kommunalen Abgeordneten einzuschätzen. Deren Stellungnahmen reproduzieren im oben genannten Sinne die lokale Politisierung der Mangelsituation. Darüber hinaus werden seitens der Kreise eigene Befragungen und Studien durchgeführt oder in Auftrag gegeben. Entsprechende Analysen gehen mit Handlungsempfehlungen einher, die die Spielräume der Kreisebene ausleuchten. Sie bieten zu Beginn des öffentlichen Engagements zumindest vordergründig einen ›Weg aus der Krise‹. In der Folge verknüpfen Landrät:innen die Vorstellung der Studienergebnisse mit politischen Versprechungen, die die Ansprechbarkeit des Kreises in der Öffentlichkeit weiter legitimieren.

4 Skepsis und Misstrauen innerhalb der lokalen Akteurskonstellationen

Die skizzierten Entwicklungsschritte der lokalen Diskurse in sechs mit Sicherstellungsproblemen konfrontierten Landkreisen zeichnen das Bild eines (mit-)verantwortlichen lokalen Staats. Dieses Bild beinhaltet neben den beschriebenen Politisierungsmodi und -praktiken vor allem die Problemdeutungen der prominenten Diskursakteure. In den lokalen Diskursen tun sich Akteure zusammen, die unterschiedliche Deutungen vertreten. Die Problemdeutungen betreffen beispielweise die Rolle, die die ›Unattraktivität‹ ländlich geprägter Regionen für den ›Landarztmangel‹ spielt. Entsprechende Argumente äußern Repräsentant:innen der KVen, um auf die Handlungsspielräume der Kommunen hinzuweisen und sich von einer Indienstnahme zu schützen. Zugleich deuten einige lokale Hausärzteverbände die Entwicklung als allgemeinmedizinisches, stärker facharztspezifisches Problem. Dementsprechend fordern sie die Stärkung der Primärversorgung durch die Delegation von Leistungen an nicht-ärztliches Personal. Entsprechende Allianzen in den öffentlichen Diskursen schaffen es punktuell, ihre unterschiedlichen Interpretationen und Deutungen in gemeinsamen Storylines (Hajer 2008: 277ff.) aufzulösen oder zu abstrahieren. Storylines bilden einen Verständigungsmodus, der für die Kooperation grundlegend ist. Sie fassen umfangreiche Erzählungen zusammen und ermöglichen es, mehrdeutigen sozialen Phänomenen über ein spezifisches Set an Storylines Bedeutung zuzuschreiben. Eine solche Rahmung gilt als ein höchst signifikantes Phänomen des politischen Prozesses. Sie erweist sich für lokale Versorgungsdiskurse als relevant, weil prominente Diskursallianzen durch eine gemeinsame Problemdeutung bestimmte Pfade als anschlussfähig für eine effektive Problembearbeitung betrachten und andere verwerfen.

Die empirisch prominenten Storylines (Tabelle 3) des ›Landarztmangels‹, der ›Fehlverteilung‹ und des ›allgemeinen Ärztemangels‹ gehen mit einer Gewährleis-

tungserwartung gegenüber den Kommunen einher. Die Erzählungen hinter den Storylines offenbaren unterschiedliche Bezüge, die als ursächlich für die Sicherstellungsprobleme ausgemacht werden. Während der ›Landarztmangel‹ eher auf die Lebens- und Arbeitsrealitäten in der Region abstellt, unterstreicht die Deutung einer ›Fehlverteilung‹ den mangelnden Zugang zu Versorgungseinrichtungen im Vergleich zur Stadt. In dieser Deutung wird im Gegensatz zum ›allgemeinen Ärztemangel‹ davon ausgegangen, dass ausreichend Ärzt:innen im Gesundheitssystem vorhanden sind. Wird der ›Ärztemangel‹ beklagt, geht dies in der Regel mit einer Forderung an die Landesebene nach dem Ausbau von Studienplätzen einher. Evident ist allerdings: Selbst die Deutung eines ›allgemeinen Ärztemangels‹ entbindet die kommunale Ebene nicht einer (Mit-)Verantwortung, die Versorgung zu gewährleisten. Und auch weniger prominente Deutungen, wie die eines fachgebietsbezogenen Image-Problems, fordern lokales Engagement.

Tabelle 3: Deutungen vertragsärztlicher Versorgungsprobleme

Story Line	Diskutierte Lösung	Adressat
›Landarztmangel‹	Kommunales Engagement	Kommunen und Regionen, Bundespolitik
›Fehlverteilung‹	Niederlassungssteuerung	Kommunen, korporatistische Akteure, Politik
›Allgemeiner Ärztemangel‹	Mengensteuerung	Kommunen, Landespolitik
›Hausarztmangel‹	Stärkung der Primärversorgung	Kommunen, korp. Akteure, freie Ärzteverbände, Politik
›Imageproblem der Allgemeinmedizin‹	Reform der Aus- und Weiterbildung	Landes- und Bundespolitik
›Nachfrageseitiges (Über-)Nutzungsproblem‹	Patientensteuerung	Patient:innen und Bundespolitik

Quelle: Selbstgestaltet

Durch die Aktivierung der lokalen Gewährleistungsstaatlichkeit, also der Gemeinden und der Landkreise, werden auch erste Erfahrungen zwischen den Kommunen und den KVen gesammelt. Die Suchprozesse nach möglichen Schulterschlüssen weisen auf divergierende Interessen und entsprechende Abwehrstrategien hin. So ermöglicht es die stark auf die Bedarfsplanungszahlen fokussierte öffentliche Problemdeutung, die Existenz eines Problems so lange zu ›leugnen‹, bis eine Unterversorgung festgestellt wird. Diese Strategie vermuten einige Bürgermeister:innen bei den KVen, wenn sich letztere gegenüber Anfragen nicht-

responsiv zeigen. In allen untersuchten Landkreisen berichten einzelne Bürgermeister:innen, ihre Anrufe würden seitens der KV-Mitarbeiter:innen nicht entgegengenommen oder Informationen zurückgehalten, sodass sie sich gezwungen sähen, die Initiative zu ergreifen. Gleichwohl ist das Problembewusstsein der KVen, wie oben skizziert, gegeben. Einzig die Rolle der Kommunen und deren Engagement stellt sich für die KVen ambivalent dar, birgt dieses doch die Gefahr, in Konkurrenz zum eigenen Handeln zu treten. Die lokalen Politisierungsprozesse verweisen in diesem Sinne sowohl auf fehlende oder holprige Kooperationen als auch auf das konflikthafte Aufeinandertreffen der kommunalen Selbstverwaltung und der mittelbaren gesundheitspolitischen Staatsverwaltung: In einer Brandenburgischen Gemeinde stoßen mehrere Kommunalvertreter:innen eine Protestaktion an, um nach eigenen Angaben Druck auf die ›untätige‹ KV aufzubauen, während ein Kreisrepräsentant in der Eifel unterstreicht, »überhaupt keine Beziehung zur KV« (Interview EKBP III) zu haben, weil er nicht glaube, dass die Struktur »gut funktioniert« (ebd.).

Die skizzierten Erfahrungen veranlassen die Kommunen und Kreise zu einer zurückhaltend-resignativen Kritik an den KVen und an der Operationsweise des sektoralen Regulierungssystems. Die Beauftragung der KVen im Rahmen des Sicherstellungsauftrag weckt bei den lokalstaatlichen Akteuren die Erwartung einer möglichen Kollaboration, um lokale Sicherstellungsprobleme zu bearbeiten. Wenn Kontakt aufgenommen wird, stellt sich diese Vorstellung jedoch als voraussetzungsvoll heraus. Es wird deutlich, dass die KVen nicht nur als beauftragte Akteure, sondern vor allem auch als Interessenvertretung der Ärzteschaft agieren. Sie verfolgen berufsständische Ziele und sind am Erhalt ihrer selbst als Institution interessiert. In dieser Rolle können sich die KVen in der Gesundheitspolitik auf eine lange Geschichte in einer machtvollen Position berufen. Sowohl den KVen selbst als auch dem Regulierungssystem der gemeinsamen Selbstverwaltung sind die den Kommunen wichtigen, territorialen Interessen nicht eingeschrieben. Sie werden im Verhandlungsalltag der gemeinsamen Selbstverwaltung entsprechend nicht ausreichend adressiert.

Eben diese Interessen treiben die Bürgermeister:innen strukturschwacher, vor allem ländlich geprägter Regionen jedoch um. Sie müssen auf die Bedarfe der Wohnbevölkerung – auch im Sinne von Patient:innen – reagieren und gleichzeitig die Strukturentwicklung ihrer Region vorantreiben. Vor diesem Hintergrund nehmen sich Bürgermeister:innen und kommunale Verwaltungen als »die armen Säue im ländlichen Raum« wahr (Trierischer Volksfreund 19.04.2018), auf die Verantwortung abgewälzt wird. Kommunalverterter:innen fühlen sich von den verantwortlichen KVen und den ressourcenstärkeren Ländern allein gelassen. Im sich abzeichnenden interkommunalen Wettbewerb um Landärzt:innen fallen die begrenzten Ressourcen in den Bereichen Finanzen, Personal und Expertise ins Gewicht. Dies zwingt zum öffentlichkeitswirksamen Handeln.

Die im weiteren Politisierungsprozess adressierten Kreisverwaltungen reagieren vor diesem Hintergrund mitunter de-politisierend. Ein Landrat lehnt die Beschäftigung des Kreistags mit dem ›Landarztmangel‹ ab, indem er die Intentionen der Antragsteller:innen in Frage stellt, das Gemeinwohl stärken zu wollen (vgl. Interview PM IV). Häufiger jedoch positionieren sich Landkreise als vermittelnde Instanzen, mit dem Ziel, die alten und neuen Gewährleistungsakteure, die KVen und die Kommunen, an einen Tisch zu bekommen. Derlei Entwicklungen verweisen auf voraussetzungsvolle Umstände, die gegeben sein müssten, um die Versorgung bedarfsorientiert, informiert und gemeinwohlorientiert zu stärken. Schließlich schafft die Problemnähe einer Kommune allein noch keine tragfähigen politischen Antworten.

5 Die Überforderung des Lokalstaats mit der Zuständigkeitsverschiebung

Die lokale Politisierung des ›Landarztmangels‹ stellt sich in den untersuchten Kreisregionen schleichend dar. Adressierte Bürgermeister:innen sehen sich zeitweise einem hohen Problemdruck ausgesetzt, der seitens der lokalen Medien mit vorangetrieben wird. Obwohl die vertragsärztliche Versorgung nicht zu den originären Aufgaben der Daseinsvorsorge gehört, zeigen sich Bürgermeister:innen vielerorts überzeugt, die Gewährleistung einer wohnortnahen ärztlichen Versorgung sei Teil ihres Aufgabenprofils. In Teilen kommen sie selbst zu dieser Überzeugung, andernorts ringen die Akteure darum, die wohnortnahe ärztliche Versorgung der Bevölkerung in den Katalog öffentlicher Aufgaben aufzunehmen. Befürworter:innen gehen von einem Vorteil öffentlichen Engagements auf Grund der kommunalen Problemnähe aus. Der lokale Staat wird als ein fähiger Gestalter von Rahmenbedingungen für die Ansiedlung von Ärzt:innen gezeichnet und in die Verantwortung gezogen. Er nimmt sich in Teilen auch selbst als interventionsfähig wahr, auf die Bedarfe der Bevölkerung und die Ansprüche des ärztlichen Nachwuchses reagieren zu können. Dies geschieht auch, weil die Kommunalpolitiker:innen wahrnehmen, dass territoriale Aspekte in der Bedarfsplanung der gemeinsamen Selbstverwaltung nicht adäquat adressiert sind. Die ambulante medizinische Versorgung spielt für die Kommunalvertreter:innen unter Versorgungsgesichtspunkten aber auch als Standortfaktor eine gewichtige Rolle. Zugleich bestehen bei den Lokalverterter:innen große Vorbehalte gegenüber einer öffentlichen Gewährleistung. Neben der fehlenden Kompetenzen sind vor allem die häufig knappen finanziellen und personellen Ressourcen und der fehlende Sachverstand der Kommunen zu nennen.

Die ambivalenten Reaktionen der KVen im Zuge der Kontaktaufnahme der Bürgermeister:innen verstärken bei Letzteren die Überzeugung, Verantwortung übernehmen zu müssen. Auch die Repräsentant:innen der Landkreisebene reproduzieren diese Annahme, insbesondere dadurch, dass sie sich darauf einlassen, die ärztli-

che Versorgung der Daseinsvorsorge zuzuordnen. Die lokalen öffentlichen Diskurse machen deutlich, wie stark die geteilte Problemdeutung des ›Landarztmangels‹ und ihre Rahmung und Einbettung auf eine kommunale Gewährleistungsverantwortung abstellt. Es wird gemeinhin der Eindruck vermittelt, die Kommunen verfügten über ausreichend Möglichkeiten und Ressourcen, ihre Attraktivität als Arbeits- und Lebensort für niederlassungswillige Ärzt:innen steigern zu können.

In diesem Sinne wird dem lokalen Staat eine Gewährleistungsverantwortung übertragen, wenngleich seine Repräsentant:innen sich über die Grenzen ihrer Kapazitäten und versorgungsrelevanten Kompetenzen bewusst sind. Sowohl die Kommunen als auch die KVen stehen einer lokalen Gewährleistung skeptisch gegenüber. Doch die Steuerungsstrukturen sind maßgeblich von der öffentlichen Verantwortungszuschreibung entkoppelt. Anders als die KVen ist die Wohnbevölkerung der untersuchten Kreisregionen von den Sicherstellungsproblemen in ihren Lebenswirklichkeiten betroffen. Sie verfügt jedoch über keine Steuerungsmöglichkeiten, formale Zuständigkeiten, finanzielle Ressourcen oder adäquates Wissen, um auf die Versorgungsorganisation Einfluss zu nehmen. Deshalb adressiert sie die Bürgermeister:innen als Ansprechpartner:innen vor Ort. Und diese können und wollen sich der Suche nach Antworten auf die Versorgungsprobleme zumindest nicht entziehen.

Das Verhältnis zwischen dem lokalen Staat und der gemeinsamen Selbstverwaltung ist allerdings kein historisch gewachsenes mit entsprechend belastbaren Verbindungen. Vielmehr zeigt sich in den ersten Berührungspunkten innerhalb der lokal agierenden Akteurskonstellationen Skepsis zwischen den Akteuren, bis hin zu Misstrauen. Der regulative Weg der gesellschaftlichen Selbstverwaltung im Gesundheitswesen wird punktuell in Frage gestellt. Es ist allerdings gänzlich unklar, ob die Kommunen die Probleme besser lösen könnten als es der mittelbaren Staatsverwaltung in Form der KVen begrenzt gelingt. Insofern ist kein Pfadwechsel an sich zu vermuten; vielmehr reproduziert sich bis dato der bestehende Regulierungspfad inklusive gewisser Anpassungen.

Interviewverzeichnis

Interview LL II – Landkreis Leer vom 26.04.2021.
Interview LL III – Landkreis Leer vom 06.05.2021.
Interview LL V – Landkreis Leer vom 17.05.2021.
Interview LL VII – Landkreis Leer vom 20.05.2021.
Interview PM II – Potsdam Mittelmark vom 19.10.2021.
Interview PM IV – Potsdam Mittelmark vom 26.11.2021.
Interview EKBP II – Eifelkreis Potsdam-Mittelmark vom 14.12.2021.
Interview EKBP III – Eifelkreis Potsdam-Mittelmark vom 11.02.2022.

Interview VBK II –Vogelsbergkreis vom 20.07.2022.
Interview LKA V – Landkreis Ansbach vom 22.02.2023.

Presseverzeichnis

Altmarkzeitung (21.10.2010): »Müssen mit niedergelassenen Ärzten reden, wie wir das nun organisieren«.
Märkische Allgemeine Zeitung (11.03.2018): »Der lange Weg zum Hausarzt«.
Märkische Allgemeine Zeitung (11.11.2019): »Starker Protest gegen Ärztemangel«.
Trierischer Volksfreund (19.04.2013): »Praxissterben in der Eifel geht weiter«.
Trierischer Volksfreund (10.02.2015): »Was passiert, wenn der Hausarzt in Rente geht?«.
Trierischer Volksfreund (19.04.2018): »Gesundheitszentrum Neuerburg: Schritt für Schritt dem Ziel entgegen«.

Literaturverzeichnis

Barthen, Linda/Gerlinger, Thomas (2016): »Die hausärztliche Versorgungssituation in Sachsen-Anhalt. Wahrnehmung, Beschreibung und Bewertung lokaler Versorgungsprobleme durch die Bürgermeister«, in: Das Gesundheitswesen 78, S. 645–650, https://doi.org/10.1055/s-0035-1549995
Döhler, Marian/Manow, Philipp (2007): Strukturbildung von Politikfeldern. Das Beispiel bundesdeutscher Gesundheitspolitik seit den fünfziger Jahren, Opladen: Leske + Budrich.
Futterer, Andrea (2020): Gesundheitspolitische Patentrezepte stoßen beim ›Landarztmangel‹ an ihre Grenzen. Eine strukturelle Bestandsaufnahme der ambulanten Versorgungsgeschichte Deutschlands, GROEG-Arbeitspapier Nr. 1, http://dx.doi.org/10.15496/publikation-49292
Futterer, Andrea (2022): »Jenseits der Landarztidylle: ambulante Versorgung im ländlichen Raum«, in: Bürger und Staat (1/2), S. 37–42. http://dx.doi.org/10.15496/publikation-49292
Gerlinger, Thomas et al. (2018): Die Kommune als Ort der Gesundheitspolitik (= Jahrbuch für kritische Medizin und Gesundheitswissenschaften, 52), Hamburg: Argument, S. 103–126.
Hajer, Maarten (2008): »Argumentative Diskursanalyse. Auf der Suche nach Koalitionen, Praktiken und Bedeutungen«, in: Keller, Reiner et al. (Hg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse, 3. Aufl., Wiesbaden: VS.
Hollederer, Alfons (2015): »Gesundheitskonferenzen in Deutschland: ein Überblick«, in: Das Gesundheitswesen 77, S. 161–167, https://doi.org/10.1055/s-0033-1361109

Klenk, Tanja (2008): Modernisierung der funktionalen Selbstverwaltung. Universitäten, Krankenkassen, und andere öffentliche Körperschaften (= Schriften des Zentrums für Sozialpolitik, Band 15). Frankfurt a.M./New York: Campus.

Klenk, Tanja (2018): »Interessenlagen und Interessenpolitik im Gesundheitssektor«, in: Spier, Tim/Strünck, Christoph (Hg.): Ärzteverbände und ihre Mitglieder. Zwischen Einfluss- und Mitgliederlogik, Wiesbaden: Springer VS, https://doi.org/10.1007/978-3-658-19249-5_2

Knieps, Franz/Reiners, Hartmut (2015): Gesundheitsreformen in Deutschland. Geschichte – Intentionen – Konfliktlinien. Bern: Huber.

KBV (2021): »BPL-Umfrage der KVen«, https://gesundheitsdaten.kbv.de/cms/html/17016.php

KV Hessen (2023): »Fokus Gesundheit. Analyse Vogelsbergkreis – Ambulante medizinische Versorgung«, https://www.kvhessen.de/publikationen/daten-zur-ambulanten-versorgung-in-hessen

KV Rheinland-Pfalz (2020): »Hintergründe des Ärztemangels«, https://www.kv-rlp.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Presse/Hintergrund/KVRLP_Hintergruende_Aerztemangel.pdf

KV Rheinland-Pfalz (12.04.2021): »Sind die Ansprüche von Patienten zu hoch? Fragen an Sabine Strüder von der Verbraucherzentrale RLP«, YouTube, https://www.youtube.com/watch?v=0s6iHGeTSac

KV Rheinland-Pfalz (o.J.), https://www.arzt-nah-dran.de/zehn-gute-gruende

Landkreis Leer (2013): »Demografie hat Stellenwert wie Deichbau. Fortschreibung des Demografieberichts für den Landkreis Leer«, https://www.landkreis-leer.de/Quicknavigation/Suchergebnis/index.php?La=1&NavID=2051.17.1.1.1&object=med,2051.783.1.PDF

NSGB – Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund (2019): »Hausärztliche Versorgung in Niedersachsen sicherstellen«, https://www.nsgb.de/hausaerztliche-versorgung-in-niedersachsen-sicherstellen/

Reiners, Hartmut (2009): Mythen der Gesundheitspolitik, Bern: Huber.

Rosenbrock, Rolf/Gerlinger, Thomas (2014): Gesundheitspolitik. Eine systematische Einführung, Bern: Huber, https://doi.org/10.1007/978-3-658-01966-2_6

Schroeder, Wolfgang/Winter, Thomas von (2019): »Korporatismus im deutschen Gesundheitssystem. Voraussetzungen, Bedingungen und Entwicklungen«, in Sozialer Fortschritt 68, Berlin: Duncker & Humblot, S. 477–496, https://doi.org/10.3790/sfo.68.6-7.477

Schuppert, Gunnar Folke (2001): »Der moderne Staat als Gewährleistungsstaat«, in: Schröter, Eckhard (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen: Leske + Budrich, S. 399–414, https://doi.org/10.1007/978-3-663-09926-0_24

Steinhäuser, Jost/Scheidt, Lea/Szecsenyi, Joachim/Götz, Katja/Joos, Stefanie (2012): »Die Sichtweise der kommunalen Ebene über den Hausärztemangel – eine Be-

fragung von Bürgermeistern in Baden-Württemberg«, in: Das Gesundheitswesen 74, S. 612–617. https://doi.org/10.1055/s-0032-1308977
Urban, Hans-Jürgen (2001): Wettbewerbskorporatistische Regulierung im Politikfeld Gesundheit. Der Bundesausschuss der Ärzte und Krankenkassen und die gesundheitspolitische Wende. WZB Discussion Paper, No. P 01–206. Berlin.
Vogelsbergkreis (2019): »Innovative Versorgungsformen für den Vogelsbergkreis. Zweites Gesundheitsforum 21.8.2019«, https://docplayer.org/166392079-Dokumentation-zum-2-vogelsberger-gesundheitsforum.html
Klose Joachim/Rehbein, Isabel (2011): Ärzteatlas 2011. Daten zur Versorgungsdichte von Vertragsärzten, Berlin: Wissenschaftliches Institut der AOK (WIdO).
Kuhn, Bertolt/Steinhäuser, Jost/Eberhard, Sveja/Hufenbach, Rolf/Amelung, Volker E. (2018): »Die Rolle von niedersächsischen Kommunen für die zukünftige ärztliche Versorgung – Eine Befragung der Bürgermeister und Landräte«, in: Das Gesundheitswesen 80, S. 711–718. https://doi.org/10.1055/s-0042-121602

Divergierende Interessen

Der Kampf um saubere Luft in den Städten

Melanie Nagel

1 Einleitung

Die Luftverschmutzung in den Städten ist laut der Weltgesundheitsorganisation (WHO) eine der größten Gefahren für die Gesundheit der Menschen – auch wenn sich die Problemlage seit den 1990er Jahren, so das Umweltbundesamt (UBA 2022), deutlich verbessert hat. Die Europäische Umweltagentur (EEA 2019b) beklagt in diesem Zusammenhang 422.000 vorzeitige Todesfälle durch Feinstaub-Exposition für das Jahr 2015 in Europa (EEA 2019b). Hauptgrund für die Luftverschmutzung ist der motorisierte Straßenverkehr, der den größten Anteil der Emissionen[1] (wie Stickstoffdioxid (NO_2) und Feinstaub) verursacht. PKWs und LKWs stoßen pro Fahrzeug zwar weniger Schadstoffe aus als vor 30 Jahren, jedoch hat der Verkehr insgesamt zugenommen. Durch sogenannte ›Rebound-Effekte‹ (mehr und größere Autos und LKWs, mehr Fahrleistung) kommt es dazu, dass sich der Schadstoffausstoß trotz verbesserter Technik stark erhöht hat. Im Zuge der 2015 bekannt gewordenen Dieselabgasaffäre wurde zudem deutlich, dass der Schaden durch die ausgestoßenen Diesel-Emissionen weitaus drastischer ausfällt als bisher angenommen. Besitzer:innen von Dieselautos beklagen einen Wertverlust ihrer Autos. Zudem belasten die Kosten für die gesundheitlichen Folgen und krankheitsbedingten Ausfälle die Gesellschaft.

Die Aarhus-Konvention, die die Staaten der europäischen Region 1998 verabschieden und die 2001 in Kraft trat, sieht das Recht auf Umweltinformation, eine Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vor. Basierend darauf wurde 2006 in Deutschland dieses Recht für anerkannte Umweltverbände eingeführt. Daraufhin klagte unter

---

1 Zur begrifflichen Erklärung: Als Emissionen (vom lateinischen emittere, herausschicken) werden Störfaktoren bezeichnet, die durch menschliche Aktivitäten in die Umwelt gelangen. Immissionen (vom lateinischen immittere, hineinschicken) hingegen werden Störfaktoren genannt, die aus der Umwelt auf den Menschen einwirken (Deutscher Naturschutzring 2023).

anderem die Deutsche Umwelthilfe (DUH) in vielen Städten für ein Recht auf saubere Luft – mit Erfolg, wie die Studie von Bothner et al. (2022) bestätigt. Die Städte stehen deshalb besonders unter Druck und versuchen, mit Luftreinhalteplänen die Emissionswerte zu verbessern.

Je nach Kontext und Akteurskonstellation findet eine Politisierung des Themas saubere Luft in den häufig stark polarisierten öffentlichen Debatten statt. Der Druck auf die Städte kommt aus verschiedenen Richtungen: Handel und Gastronomie, Autoindustrie und eine mächtige Auto-Lobby (vgl. Traufetter 2019) setzen sich für die Beibehaltung oder gar den Ausbau bestehender Strukturen ein. Hingegen kämpfen Umweltschutzverbände, Bürgerinitiativen, Aktivist:innen und einzelne Bürger:innen – gestärkt durch juristische Verfahren und EU-Vorgaben – für mehr saubere Luft und Umweltgerechtigkeit in den Städten.

Hieraus ergeben sich eine Reihe von Fragen, die nachfolgend zu diskutieren sind. Wie gehen die Städte argumentativ mit dem erhöhten Handlungsdruck um, der durch Klagen für saubere Luft und Forderungen nach mehr Klimaschutz entsteht? Welche Rolle spielen hierbei neue wissenschaftliche Erkenntnisse zur Dringlichkeit der Problematik und zur Wirksamkeit der Maßnahmen? Wie stark politisiert stellen sich die Debatten in den Städten dar? Welche Argumentationsmuster sind in den einzelnen Fallstudienstädten vorherrschend und welche Muster sind fallübergreifend erkennbar?

2 Diskursive Aushandlungsprozesse für saubere Luft in den Städten

Politische Probleme sind nicht einfach gegeben, sondern sozial konstruiert. Ob sich eine Situation als politisches Problem darstellt, hängt davon ab, welche Narrative in der öffentlichen Debatte vorherrschend sind (vgl. Hajer 1993: 44). In den frühen 1990er Jahren wiesen viele Beobachter:innen darauf hin, dass Rhetorik und Argumentation in der politischen Auseinandersetzung und deren Analyse eine bedeutende Rolle spielen (vgl. Fischer/Forester 1993; Fischer 2003; Hajer 2002). Zuvor war in der positivistischen Tradition Sprache ›nur‹ als ein neutrales Übertragungsmedium angesehen worden. Später wurde in der postpositivistischen Perspektive jedoch Sprache selbst problematisiert und als ein System anerkannt, das die Welt nicht nur beschreiben, sondern auch gestalten kann (vgl. Hajer 1993: 44).

Maarten Hajers Ausführungen zur Debatte über den sauren Regen in Großbritannien verdeutlichen diese Sichtweise, die sich auf Grund von Bildern, denen eine bestimmte Bedeutung zugewiesen wird, über die Zeit verändert. Die Analyse dieser diskursiven Konstruktionen ist besonders aufschlussreich, wenn soziale und historische Bedingungen, in denen diese produziert und reproduziert werden, mit einbezogen werden. Zudem werden Positionen und Gegenpositionen der Akteure im Kontext sozialer Praktiken, aus denen soziale Konstrukte entstehen, mit in die Ana-

lyse integriert (vgl. Hajer 1993). Diskurse werden definiert als Gesamtheit von Ideen, Konzepten und Kategorien, durch die sozialen und physischen Phänomenen eine Bedeutung zugesprochen wird (vgl. Hajer/Versteeg 2005). Diskurskoalitionen sind demnach eine Gruppe von Akteuren, die ein soziales Konstrukt teilen (vgl. Hajer 1993: 45).

Um die politische Aushandlung sauberer Luft in deutschen Ballungsräumen zu untersuchen, wurden in dieser Studie fünf große Städte mit Luftverschmutzungsproblemen ausgewählt, die nach den Kriterien von Seawright und Gerring (2008) variieren mit Blick auf relevante Merkmalsausprägungen, um möglichst diverse Fälle zu untersuchen. Aus methodischen Überlegungen der besseren Vergleichbarkeit wurden jeweils Städtepaare nach dem Prinzip der ›matching cities‹ (Kern et al. 2022) gebildet und dabei München und Stuttgart als Städte mit Standorten der Automobilindustrie, Berlin und Hamburg als Stadtstaaten sowie Dresden als ostdeutsche Stadt ausgewählt. Zudem sind fallspezifische Besonderheiten vorhanden, die Einfluss auf die Luftqualität haben: In München gibt es die Besonderheit, dass im Jahr 2021 die Zuständigkeit für Luftreinhaltepläne von der Regierung Oberbayern an die Stadt München übergegangen war. Stuttgart hat auf Grund der Talkessellage eine geografisch besonders herausfordernde Situation für die Luftreinhaltung. Berlin ist Standort vieler international agierender Organisationen und vereint alle föderalen Ebenen (Kommune, Land und Bund). Hamburg ist auch ein Stadtstaat und auf Grund der Hafenlage besonders von den Emissionen der Schiffe betroffen. Dresden ist hingegen durch die Nähe zu Tschechien und Polen besonders von grenzüberschreitender Luftverschmutzung beeinflusst, hat jedoch – durch die große und weniger dicht bebaute Stadtfläche – mehr Luftzirkulation und dadurch einen geringeren Problemdruck durch schlechte Messwerte.

Für eine systematische Untersuchung wurde in dieser Studie eine Kombination der Methoden der Diskursnetzwerkanalyse (DNA) (vgl. Leifeld 2017, 2020, 2013), Expert:innen-Interviews und Dokumentenrecherche gewählt. Die DNA vereint Diskursanalyse mit Netzwerkanalyse und ermöglicht die dynamische Untersuchung von Akteurs- und Konzeptbeziehungen (vgl. Leifeld 2020). Damit werden diskursive Aushandlungsprozesse zwischen unterschiedlichen Diskurskoalitionen anhand der lokalen Presseberichterstattung[2] über einen Zeitraum von fünf Jahren erhoben und in verschiedenen Zeitabschnitten vergleichend analysiert. Um mögliche Verzerrungseffekte durch Mechanismen der Presseberichterstattung zu reduzieren und zusätzliche detailliertere Informationen zu erheben, werden diese

2 Die Zeitungsberichte für diese DNA wurden systematisch über Schlagwortsuche ›Luftverschmutzung‹ oder ›Luftqualität‹ in Kombination mit dem Städtenamen, zum Beispiel ›AND Berlin‹ erhoben und mit der DNA-Software manuell kodiert. Weitere Details und Codebook sind hier erhältlich: https://enveurope.springeropen.com/articles/10.1186/s12302-022-00640-0#Sec10 (abgerufen am 20.12.22)

Daten mit Expert:innen-Interviews und Dokumentenanalysen trianguliert. Die Interviews wurden mit besonders aktiven und einflussreichen Diskursakteuren oder Expert:innen geführt. Bei der Dokumentenanalyse wurden alle relevanten Quellen und vor allem die Luftreinhaltepläne der Städte untersucht.

3 Die staatliche Gewährleistung sauberer Luft in den Städten

Saubere Luft ist lebensnotwenig und dennoch nicht in jeder Stadt für alle Bewohner:innen gleichermaßen ohne erhöhte Schadstoffmesswerte vorhanden. Die Luftqualität wird von staatlicher Seite reguliert und durch festgelegte Messungen kontrolliert. Durch politische Maßnahmen soll verhindert werden, dass die festgesetzten Grenzwerte überschritten werden und gesundheitsschädliche Luftverschmutzung bei Menschen und Umwelt Schaden verursachen. Bei Nichteinhaltung werden die Städte durch Strafzahlungen sanktioniert. Ungeachtet der klaren Vorgaben stößt die staatliche Gewährleistung sauberer Luft in den Städten auf zahlreiche Widerstände.

3.1 Staatliche Gewährleistung auf verschiedenen politischen Ebenen

Die Luftreinhaltung in deutschen Städten ist stark beeinflusst durch die EU-Regulation. Diese wurde seit der Konvention von 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Verschmutzung (LRTAP Long-Range Transboundary Pollution) stetig verstärkt. 1996 verständigten sich die EU-Mitgliedstaaten auf die Rahmenrichtlinie für Luftqualität (AAQ Ambient Air Quality Framework Directive) 96/62/EG, um eine bessere Luftqualität zu erreichen (vgl. Bagayev/Lochard 2017). 2008 beschlossenen der Europäische Rat und das Europäische Parlament die Richtlinie 2008/50/EG mit strengeren Grenzwerten für Luftschadstoffe, wie zum Beispiel Schwefeloxid (SO_2) und Stickoxide (NO). Zudem wurden die Mitgliedstaaten verpflichtet, Anstrengungen zu unternehmen, um Emissionen, besonders Feinstaub (PM particulate matter), zu reduzieren (vgl. Kuklinska et al. 2015). Die EU Luftqualitätsrichtline verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Luftqualität zu messen, zu beurteilen und durch strenge Luftqualitätspläne aufrechtzuerhalten, und sie verpflichtet sie darüber hinaus, diese Maßnahmen öffentlich zu kommunizieren (vgl. Bondarouk/Liefferink 2017: 733).

Bei der EU-Regulation im Bereich der Umweltpolitik werden Vorgaben von der EU-Ebene auf die lokale Ebene in den Mitgliedsländern – häufig unter Beteiligung nichtstaatlicher Akteure – übertragen. Dabei werden Umweltprobleme wie Luftverschmutzung, ›reskaliert‹, um die lokale Ebene der Umweltprobleme zu erreichen (vgl. Gollata/Newig 2019). Diese Mehrebenenpolitik (Multilevel Governance) ist ein Instrument, das vor allem bei der Implementation von Umweltregulation genutzt

wird. Aus der wissenschaftlichen Literatur ist bekannt, dass bei der Implementation von EU-Richtlinien, insbesondere für Luftqualität, auf der lokalen Ebene häufig Probleme auftreten (vgl. Gollata/Newig 2019; Bondarouk/Liefferink 2017; Jordan 1999). Zu schwache oder fehlende Sanktionsmöglichkeiten bei der Nichteinhaltung der Vorgaben und die relativ hohe Komplexität schwächen diesen Ansatz. Trotz dieser Probleme ist das Konzept der Multilevel Governance ein erfolgreicher Ansatz, da das Wissen und die Erfahrung der lokalen Akteure genutzt werden. Diese können bei der Wahl der Maßnahmen zu einem gewissen Grad flexibel und den lokalen Gegebenheiten angepasst agieren.

Deutschland hat mit einem Bruttoinlandsprodukt von über 3,57 Billionen Euro bei weitem die stärkste Wirtschaft in Europa (Statista 2022). Die Automobilindustrie ist dabei die zentrale Säule des ökonomischen Erfolgs (vgl. Haas 2021; Traufetter 2019). Jedoch befindet sich diese Schlüsselindustrie in einem Transformationsprozess. Neue Mobilitätsformen könnten den ökonomischen Erfolg gefährden (vgl. Haas 2021). Zudem hat der ›Dieselskandal‹ im September 2015 das Vertrauen in die deutsche Autoindustrie durch betrügerische Fahrzeugmanipulationen und die faktische Nichteinhaltung der gesetzlichen Emissionsstandards nachhaltig beschädigt (vgl. Nunes/Park 2016). Ökonomische Interessen stehen somit im Konflikt mit einer umweltpolitischen Regulation für saubere Luft und dem Schutz der Gesundheit und Umwelt. Die Automobilindustrie und ihre Verbände haben daher ein starkes Interesse, strengere EU-Richtlinien und Schadstoffgrenzwerte zu verhindern (vgl. Nagel/Bravo-Laguna 2022; Traufetter 2019).

Die EU-Luftreinhalterichtlinie EU 2008/50/EG soll von den Kommunen implementiert werden und fordert diese auf, ihre Anstrengungen für saubere Luft deutlich zu verstärken. Dass diese Richtlinie in vielen deutschen Städten nicht ausreichend umgesetzt wurde, ist spätestens seit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs öffentlich bekannt (EU-Kommission 2021). Lange Zeit galt der Diesel als besonders umweltfreundliches Auto, und daher wurde in Europa auf diese Technologie gesetzt. Die Diesel-Verkaufszahlen stiegen bis zum Dieselskandal stetig an. Der Dieselabgasskandal (oder Dieselgate), der bereits im September 2015 zunächst in den USA öffentlich wurde, brachte die systematischen Abgasmanipulationen des Autoherstellers Volkswagen, und kurze Zeit später auch anderer Hersteller wie Audi, Daimler, Porsche und BMW ans Licht (vgl. Bratzel 2018). Die Fahrzeuge mit manipulierter Software emittierten unter realen Fahrbedingungen deutlich mehr Stickstoffoxide (NO_x) und CO_2 als angegeben wurde.

Der öffentliche Aufschrei nach diesem Betrug blieb moderat, auch bedingt durch geschicktes Handeln und eine Verzögerungstaktik der Lobbyisten in Berlin und Brüssel (vgl. Traufetter 2019). Sammelklagen gegen VW führten dazu, dass einzelne Autobesitzer:innen für den entstandenen finanziellen Schaden an ihrem Auto entschädigt wurden. Jedoch gab es keine Klagemöglichkeit für den gesellschaftlichen Schaden, das heißt für die verschmutzte Luft und die dadurch entstandenen

gesundheitlichen Beeinträchtigungen für die Menschen in den Städten, die Natur, die Seen und Wälder (Interview B8).

Die Möglichkeit der Klage wurde 2006 in Deutschland als Recht für anerkannte Umweltverbände im Zuge der Umsetzung der Aarhus-Konvention und der Richtlinie 2003/35/EG eingeführt. Die Intention der EU-Kommission war es, für Verbände die Möglichkeit zu schaffen dazu beizutragen, die unzureichende Umsetzung des EU-Umweltrechts für Luftqualität zu verbessern (vgl. Bothner et al. 2022). Damit gewährleistet die EU das Recht auf saubere Luft und ermöglicht es betroffenen Bürger:innen mit Hilfe von Umweltverbänden dieses Recht einzuklagen. Diese Klagen für mehr saubere Luft in den Städten haben tatsächlich etwas bewirkt und zu einer bedeutenden Verbesserung der Luftqualität in den jeweiligen Städten geführt: Bothner et al. (2022) zeigen, dass die Emissionswerte der NO_2-Konzentration in den Städten im Vergleich zu ihrem kontrafaktischen Niveau gesunken sind.

3.2 Schlechte Luft macht krank

Gesundheitsgefahren durch Luftverschmutzung sind bekannt und neuere wissenschaftliche Studien bestätigen diese Gefahr. Sie weisen darüber hinaus sogar auf weitreichendere Schäden hin als bisher angenommen. Laut der WHO (WHO 2021, 2022) könnte durch eine Verringerung der Luftverschmutzung die gesundheitliche Belastung vieler Menschen (unter anderem Schlaganfall, Herzkrankheiten, Lungenkrebs und chronische und akute Atemwegserkrankungen einschließlich Asthma) deutlich verringert werden. Die European Environmental Agency (EEA) geht in ihrer Studie ›Air Quality in Europe – 2019 Report‹ (EEA 2019a) davon aus, dass 400.000 vorzeitige Todesfälle pro Jahr auf Grund der Luftverschmutzung in Europa auftreten. Luftverschmutzung kann bei Kindern und Erwachsenen zu einer reduzierten Lungenfunktion, Asthma und Atemwegsinfektionen führen. Für Schwangere kann sie negative Auswirkungen haben auf die Fruchtbarkeit, das neugeborene Baby oder auch Kleinkinder (WHO 2005, 2013).

Staatliche und nichtstaatliche Organisationen wie die EEA, verschiedene Forschungsinstitute wie das Helmholtz Institut und Umweltorganisationen wie die DUH setzen sich dafür ein, die empfohlenen Grenzwerte der WHO in strengere EU-Richtlinien umzusetzen. Die EU strebt mit dem ›Zero pollution action plan 2050‹ (EU-Kommission 2021) – einem wichtigen Bestandteil des ›EU Green Deal‹ – ehrgeizige Ziele an. Durch die Verbesserung der Luftqualität soll die Zahl der durch Luftverschmutzung verursachten vorzeitigen Todesfälle um 55 Prozent gesenkt werden.

In den Interviews wurde immer wieder bestätigt, dass wissenschaftliche Erkenntnisse über Gesundheitsgefahren durch schlechte Luft vorliegen. Diese würden aber oft nicht verständlich kommuniziert und Betroffene wären sich nicht bewusst, welchem Risiko sie ausgesetzt sind.

> »Eine bessere Gleichverteilung in der Stadt […] oder ich sag mal Abbau der Spitzenbelastungen, da wo sie jetzt tatsächlich sind, da muss man jetzt wirklich sagen, ist das Bewusstsein der Bewohnerinnen und Bewohner über die eigene Belastung, die sie empfinden oder die sie tatsächlich haben, entwicklungsbedürftig.« (Interview H1)

In der wissenschaftlichen Literatur hingegen gibt es Hinweise, dass die Betroffenen sich der Gefahren dennoch bewusst sind (vgl. Mielck et al. 2009). In einem Interview in München wurde von einem Vater berichtet, seine drei Kinder hätten laut dem Kinderarzt die für Stadtkinder üblichen eingeschränkten Lungenfunktionswerte (Interview M5).

Zudem würden Falschinformationen in die Diskussion gebracht und im Internet verbreitet. Es sei schwierig zu erkennen, was seriöse Daten und Fakten sind (Interviews B6, B8). In einem anderen Interview wurde der Fall eines Hochschullehrers und eines Ex-Mitarbeiters von Daimler wiedergegeben, die mit falschen Daten zu NOx gearbeitet hätten und dadurch vom damaligen Verkehrsminister Andreas Scheuer (CSU) eingeladen wurden, vor dem nationalen und dem EU-Umweltausschuss zu sprechen und von diesen gar zitiert wurden. Erst nach mehreren Wochen konnte schließlich nachgewiesen werden, dass diese Aussagen falsch und nicht wissenschaftlich belegt waren (Interview B8, vgl. ZEIT 13.02.2019).

4 Politisierung der Diskurse zur sauberen Luft

Die Luftverschmutzung in den Städten ist immer wieder Gegenstand öffentlicher Debatten, die sich gelegentlich mit anderen Umweltthemen, vor allem jedoch Argumenten für mehr Klimaschutz in den Städten vermischen. Eine Trennung der verschiedenen Narrative ist in manchen Fällen schwierig. Die Argumentationslinien und Akteurskonstellationen ähneln sich meist bei der Streitfrage und Abwägung von Umweltschutz- und Wirtschaftsbelangen.

4.1 Wie stark politisiert sind die Diskurse in den Fallstudienstädten?

Wenn es um saubere Luft in den Städten geht, lassen sich häufig zwei entgegengesetzte Diskurskoalitionen identifizieren: eine Koalition der automobilaffinen und eine der umweltbewussten Diskursakteure. Die Politisierung der Luftverschmutzungsdebatten ist unterschiedlich stark ausgeprägt, je nach städtischem Kontext. Auffällig ist, dass die Debatten mehr durch die drohenden Fahrverbote und weniger durch die individuelle gesundheitliche Betroffenheit durch die verschmutzte Luft geprägt sind. Im Folgenden wird die Politisierung in den einzelnen Fallstäd-

ten auf Grundlage der lokalen Mediendiskurse eingeordnet und mit Details aus den Expert:innen-Interviews verdichtet.

Stuttgart

In der lokalen Presseberichterstattung in Stuttgart zeichnen sich ab 2019 zwei konträre Argumentationsstränge ab. Eine Storyline bekräftigt, dass das Problem gelöst sei und die beschlossenen Maßnahmen wirken würden. Streitthema sei eigentlich nur die Frage der Fahrverbote. Hingegen sieht das konträre Narrativ als häufig genanntes und zentrales Argument die Verkehrsverlagerung weg vom Auto als wichtigste Maßnahme. Zudem wird betont, dass noch immer ein grundsätzlicher Handlungsbedarf bestehe.

In den Interviews bestätigt sich dieses Bild. Die Luftverschmutzungsdebatte sei inzwischen in weiten Teilen von der Klimaschutzthematik abgelöst worden, dennoch zeichnen sich beim Thema Luftverschmutzungsreduzierung zwei Diskurskoalitionen ab. Die Konservativen und wirtschaftsnahen Interviewpartner:innen (IHK, CDU, Citymanagement) sprechen sich dafür aus, die Anzahl der Fahrzeuge nicht zu reduzieren, sondern Maßnahmen des Verkehrs- und Parkplatzmanagements zu verbessern, zum Beispiel durch ›intelligente‹ Verkehrsführungen, die Stärkung der Verkehrsachsen oder die Untertunnelung der Stadt, um den Verkehrsfluss zu kanalisieren und dadurch alternative Routen durch Wohngebiete unattraktiv zu machen (Interview S3, S4, S9). Zudem habe der technologische Fortschritt dafür gesorgt, dass die Fahrzeuge jetzt schon weniger Abgase ausstoßen. Zukünftig würden technologische Innovationen dazu führen, dass sich die Luftverschmutzungslage deutlich entspannt (Interview S3). Dabei wird auch immer wieder auf die seit 2020 verbesserten Messwerte hingewiesen und darauf, dass sich dieses Problem somit bald von selbst lösen werde.

> »Insofern war es wirklich die Geschwindigkeit, die da verlangt wurde, wo wir gesagt haben, da müsste man einfach den Menschen mehr Zeit geben, den technischen Fortschritt umzusetzen, und dann würde sich diese Problematik auch ein Stück weit letztendlich auch von allein ergeben.« (Interview S3)

Vertreter von Handel, Tourismus und Gastronomie sprechen sich zudem vehement dagegen aus, die Erreichbarkeit mit Autos in der Stadt weiter einzuschränken, da Kund:innen oder Besucher:innen abgeschreckt werden könnten, wenn die Anfahrt mit dem Auto erschwert würde und Parkmöglichkeiten fehlten. In dieser Argumentationslinie wird das Image einer Autostadt gepflegt, das weiterhin wertgeschätzter Bestandteil der städtischen Kultur sein soll (Interviews S3, S4, S9).

Auf der anderen Seite gibt es vehemente Gegner:innen des motorisierten Individualverkehrs (MIVs), die sich für die sozio-ökonomisch schwächer gestellten Anwohner:innen einsetzen. Sie wohnten dort, wo andere nicht wohnen wollen, und

hätten nicht gelernt, sich zu artikulieren. Die Mieten seien überall dort erschwinglich, wo die Luft schlecht ist und es viel Verkehr gibt (Interviews S5, S7). Es wurde darauf hingewiesen, dass es kein Recht darauf gäbe, dass alle Menschen mit dem Auto in die Stadt fahren dürfen auf Kosten derer, die kein Auto hätten. Oft sei es für Fahrradfahrer:innen oder Fußgänger:innen gefährlich, sich im Straßenverkehr fortzubewegen, da die Straßenzüge für Autos gebaut wurden. Hierbei bestünde eine klare Hierarchie. Die schwächeren Verkehrsteilnehmer:innen würden meist eine untergeordnete Rolle spielen. Grundsätzlich wurden die große Menge des MIVs und das fehlende Bewusstsein, sich auch ohne Auto in Stuttgart bewegen zu können, als die Hauptprobleme gesehen (Interview S5, S7).

Gefordert werden stattdessen mehr Radwege und ein Umbau der in den 1950er und 1960er Jahren für Autos geplanten Stadt hin zu einer modernen Stadt, in der es mehr Fahrradfahrer:innen und Fußgänger:innen gibt und in der die städtischen Flächen und Verkehrswege wieder gerechter aufgeteilt würden. Die Ortsgruppe Fuss e. V. hatte sich 2017 gegründet und setzt sich für die ›Urform‹ der Fortbewegung und für die schwachen Verkehrsteilnehmer:innen ein. Auch die Bürgerinitiative Neckartor spricht sich klar dafür aus, dass man zentrumsnah wohnen kann, ohne Lärm und der Luftverschmutzung ausgesetzt zu sein (Interview S7). Dabei werden die Anliegen in verschiedenen Formen artikuliert, wie zum Beispiel die Mobilitätswoche oder die ›Super Blocks‹ mit einer Verkehrsberuhigung nach dem Vorbild von Barcelona. Fussverkehrs-Appelle wurden an die Bürgermeister verschickt und Demonstrationen organisiert. Insgesamt jedoch gibt es hier kaum Fortschritte. Im Gegenteil, es wird über weitere Fahrspuren für Porsche-Mitarbeiter:innen diskutiert und von der gegnerischen Seite mehr Verständnis für die Bedürfnisse der autofahrenden Bürger:innen eingefordert.

München

Die lokale Presse in München debattiert über saubere Luft, dabei kommen vor allem Argumente zur Verlagerung des Verkehrs weg vom Auto bis hin zu Tempolimits zur Sprache. Ebenso wird der dringende Handlungsbedarf betont. Besonders die Begrünung der Stadt wird als wichtige Maßnahme gesehen, die Luft zu verbessern.

Aus den Gesprächen mit Expert:innen geht hervor, dass in München seit kurzem eine stark politisierte Debatte darüber entfacht ist, wie die Grenzwerte am besten eingehalten werden können (Interview M2). Seit 2021 ist die Verantwortung für die Fortschreibung der Luftreinhaltepläne von der Regierung Oberbayern an die Stadt München übergeben worden und damit auch die Probleme, mit den hohen Stickoxid-Werten und einer kritischen öffentlichen Aufmerksamkeit bei der Feinstaub-Problematik fertig zu werden. Der Freistaat Bayern hat im Landtag (Regierungskoalition aus CSU und Freie Wähler) beschlossen, dass bei allen Städten über 100.000 Einwohner:innen (alle mit SPD-Oberbürgermeister) die Zuständigkeit auf die Kom-

munen übertragen wird. Das betrifft in Bayern genau drei Städte, darunter München (Interview M1).

Seit 2013 schafft es die Stadt München nicht, die Grenzwerte einzuhalten, und dagegen wehren sich nun einige Bürger:innen. Die Landesregierung hat bei der Fortschreibung des Luftreinhalteplans bisher den Städten vorgegeben, alle Maßnahmen zu ergreifen, jedoch mit der Ausnahme von Fahrverboten. Die Berechnungen mit den zugrunde gelegten Maßnahmen hätten jedoch nicht ausgereicht, der Luftverschmutzung effektiv entgegenzuwirken und die geforderten Grenzwerte einzuhalten. Nach verschiedenen Berechnungen und Prognosen von insgesamt 18 Modellen wurde festgestellt, dass es in der achten Fortschreibung des Luftreinhalteplans ab dem 01.02.2023 nicht ohne Diesel-Fahrverbote gehen würde, sollen die Grenzwerte eingehalten werden (Interview M1). Die damit verbundene öffentliche Debatte wurde sehr polarisiert, emotional und teilweise unsachlich geführt. Die Gegenseite formulierte eine scharfe Kritik, obwohl es verschiedene Ausnahmeregelungen für Handwerker:innen, Anwohner:innen oder den Lieferverkehr gab und der Plan in Stufen auch nur die Maßnahmen enthielt, die unbedingt notwendig sind, um die Werte zu erreichen (Interview M4).

> »Also alles Mögliche haben wir überlegt, um zu schauen, wie man mit einem möglichst geringen Eingriff das größte Ergebnis erreicht. […] Also haben wir festgestellt, dass es ohne Fahrverbote nicht geht. Da haben wir ca. 18 Varianten durchrechnen und durchmodellieren lassen. […] Wir haben das allerdings so aufgebaut, dass zwischen den Stufen immer ausgerechnet wird, ob der Grenzwert mit den aktuellen Maßnahmen eingehalten werden kann. Dann würde die nächste Stufe nicht in Kraft treten. Das ist so der Spagat für die Verhältnismäßigkeit.« (Interview M1)

Darüber hinaus wurden die Bürger:innen durch einen Beteiligungsprozess eingebunden (Interview M1). Kritisiert wurde, dass nicht alle beteiligten Akteure einbezogen, der Beteiligungsprozess für manche Beteiligte zu kurzfristig durchgeführt und die Verschärfungen zu schnell realisiert würden (Interview M4).

Es gab bereits verschiedene Klagen von Umweltschutzorganisationen, unter anderem von der DUH, die zunächst gegen den Freistaat Bayern klagten. Nach dem Wechsel der Zuständigkeiten 2021 bei der Verantwortung und Erstellung von Luftreinhalteplänen von der Landesebene hin zur kommunalen Ebene (für Städte über 100.000 Einwohner:innen) sind diese Klagen jetzt auf die Stadt München übertragen worden. Dabei gab es viele Gespräche mit den klagenden Umweltschutzverbänden. Es wurden konkrete Planungen der abgestuften Maßnahmen transparent aufgezeigt (Interview M1). Die Umweltvertreter:innen drängen auf eine schnelle Einhaltung der Grenzwerte und die Verwaltung bemüht sich, diese auch zu gewährleisten. Der Verkehrsclub Deutschland (VCD) hatte als Vertreter der Gesundheitsin-

teressen und für saubere Luft ebenfalls geklagt. Der Verein ›Green City e.V.‹, vormals ›München autofrei 2000‹, setzt sich seit vielen Jahren für saubere Luft ein mit Kampagnen und konkreten Forderungen, wie einem Zehnpunkteplan für saubere Luft in München. Für die Stadt München, als Standort des DAX-gelisteten Autobauers BMW und des Hauptsitzes des ADAC, bedeutet dies jedoch auch, dass es aus dieser Richtung ebenfalls Klagen geben könnte. Die BILD-Zeitung befeuert mit dem Titel ›Dieselfahrverbote in München‹ die Debatte. Viele fühlen sich angesprochen und ärgern sich darüber, dass sie mit ihrem zwei Jahre alten Diesel nicht mehr fahren dürfen, obwohl die Mehrheit der Dieselfahrer:innen tatsächlich gar nicht betroffen ist (Interview M1). Im Stadtrat wurde diskutiert, ob man die Bürger:innen in Zeiten von Energieknappheit und Krieg noch weiter belasten könne. Argumentiert wurde auch, man könne jetzt keine restriktiven Maßnahmen durchsetzen und den Bürger:innen das Auto wegnehmen; daher sollte die Luftverschmutzungsdebatte vertagt werden (Interview M4).

Berlin

In der lokalen Presse in Berlin sind zum Thema saubere Luft vor allem Argumente zur Verkehrsverlagerung weg vom Auto vorherrschend. Der Grundtenor ist recht eindeutig: Die beschlossenen Maßnahmen wirken. Fahrverbote werden auch kontrovers debattiert, wenn auch bei Weitem weniger ausgeprägt als in Stuttgart. Betont werden Gesundheitsrisiken und die Überprüfung der Messstellen. Tempolimits sind ebenfalls Gegenstand der Debatten, jedoch weniger emotionalisiert und kontrovers als an anderen Orten.

Die Interviews bestätigen, dass in Berlin die Luftverschmutzungsdebatte weniger stark politisiert ist. Im Mittelpunkt steht hier der Umweltgerechtigkeitsatlas der Senatsverwaltung Berlin (Stadt Berlin 2022). Dabei wird unter der Prämisse, dass jede:r ein Recht auf saubere Luft hat, geschaut, wie hoch die Umweltbelastung in den jeweiligen Quartieren ist. Auch hier sind zwei Diskurskoalitionen zu beobachten: Wirtschaftsnahe und konservative Akteure stehen umwelt- und gerechtigkeitsorientierten Gruppierungen gegenüber. Die Besonderheit in Berlin stellt eine erste Verbindung von Umwelt- und Gerechtigkeitsüberlegungen dar.

Die wirtschaftsnahen, konservativen Interviewpartner:innen (Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK), Vertreter Autoindustrie) hinterfragen das Umweltgerechtigkeitskonzept. Denn die Bewohner:innen der durch schlechte Luft betroffenen Straßen weisen auch weitere, sich negativ auswirkende Sozialfaktoren auf, etwa Rauchen, ungesunde Lebensweise und schwierige Grundvoraussetzungen, die in diese Gerechtigkeitsdebatte jedoch nicht miteinbezogen würden (Interview B7, B3). Diese negativen Faktoren könnten nicht von Umwelteinflüssen getrennt betrachtet werden. Daher seien hier auch andere Themen gefragt, zum Beispiel eine verbesserte Sozialpolitik. Kritisch wurde im Interview auch die Kampagne der DUH gesehen, die das Thema stark emotionalisiert hätte, beispielsweise

bei einer Medienkampagne mit Bildern von Kindern, die durch Dieselabgase ›getötet‹ würden. Auch Citizen Science Messungen zielten lediglich darauf ab, sich Gehör zu verschaffen und die Menschen zu emotionalisieren (Interview B7).

Es fehlten die tatsächlichen Zahlen und Studien, denn die Luftverschmutzung sei nur ein Faktor, der die Gesundheit beeinflusst und zu vorzeitigen Todesfällen führen würde, das könne man nicht trennen von anderen Faktoren (Interview B7, B3). Bei den Klagen für ein Recht auf saubere Luft wären die tatsächlich Betroffenen nicht in der Lage, sich zu artikulieren, sondern würden durch die DUH vertreten, die jedoch viel zu polemisch und zu wenig faktenorientiert auftreten würde. Der DUH werden in diesem Zusammenhang Gewinnerzielungsabsichten unterstellt und dass diese Klagen nicht ausreichten, um einen wirklichen Wandel herbeizuführen (Interview B7, B3).

Mehr Umweltschutz favorisierende Interviewpartner:innen argumentieren hingegen kritisch und bemängeln, dass bei dieser Debatte die Frage außen vor sei, welche gesundheitlichen Auswirkungen entstünden (Interview B1, B4). Beklagt werden die wirtschaftlichen Auswirkungen und die mögliche Einschränkung der individuellen Mobilität (Interview B6). Gesundheitliche Aspekte würden oft vernachlässigt, wie aus folgendem Interview mit einer Bezirksstadträtin hervorgeht:

> »Da kommt dann immer, man fällt eher vom Pferd, als dass man an, was weiß ich, Lungenkrebs erkrankt, wenn man nicht raucht. Das war jetzt konstruiert, aber das sind dann immer diese Versuche, dieses doch eher abstrakte chronische Risiko einzuordnen, die ziemlich schnell im Polemischen enden. Dabei geht's aber immer darum, dass man keine Maßnahmen will und dass man keine Beschränkungen will. Es geht insbesondere aus dem konservativen und aus dem AfD Lager ganz stark um ›Freie Fahrt‹ für freie Bürger.« (Interview B4)

Befürworter:innen des Umweltgerechtigkeitskonzepts sehen einen deutlichen Zusammenhang von einkommensschwachen Bürger:innen und Umweltbelastungen in der Stadt (Interviews B1, B2, B4). Auf der Umweltgerechtigkeitskarte ist ersichtlich, wie stark die jeweiligen Umwelteinflüsse und -gefahren je nach Wohnort in Berlin sind (Interview B1). Diesen Zusammenhang öffentlich zu machen, war nach Aussagen einiger Interviewpartner:innen ein schwieriger Prozess. Es bestehe auch die Sorge, dass dadurch Immobilienpreise abgewertet werden könnten oder gar ein rechtlicher Anspruch entstehen könnte, diese ungleichen Umweltbelastungen zu reduzieren (Interview B4). Die große Macht der Autoindustrie wird kritisch hinterfragt. Es sei wichtig, dagegen anzukämpfen. Es werden verschiedene Maßnahmen geplant und auch in der Pandemie durchgeführt, wie die Kiezblocks nach dem Vorbild der Barcelona ›Super Blocks‹. Straßenzüge werden dabei für den Autoverkehr gesperrt, und es können nur Fahrräder oder Fußgänger:innen durchkommen. Dadurch werden Nachbarschaften mobilisiert, die sich für eine bessere

Aufenthaltsqualität engagieren. Gemeinsam werden Grünpflanzen gesetzt und gepflegt. Die Politisierung der Luftverschmutzungsdebatte drehe sich auch um die Themen Parkraumbewirtschaftung und Stadtautobahn. Dabei wurde vor allem Klientelpolitik beklagt (Interview B4, B5).

Kostenfaktoren, die durch den MIV verursacht werden, werden bemängelt, wie etwa die Instandhaltung der Straßen, der gesundheitliche Schaden durch die Abgase, die Verschmutzung der Fassaden und entstehende Umweltschäden. Alternative Fortbewegungsformen, wie Fahrradfahren, ÖPNV oder zu Fuß gehen seien im Vergleich deutlich kostengünstiger. Es handele sich um eine klassische Verteilungsfrage, die oft zugunsten Wohlhabender gelöst werde, die viel mehr Ressourcen und Wissen hätten, um ihre Belange zu artikulieren (Interview B5). Der Verein ›Changing Cities e. V.‹ setzt sich dafür ein, diese Missstände aufzuzeigen. Dabei gebe es viel ›Inszenierungsarbeit‹, denn die Brisanz des Themas schlechte Luft hätte noch nicht die notwendige Salienz in den Köpfen der Menschen erreicht. Ein wichtiges Instrument sei hierbei der Umweltgerechtigkeitsatlas, der aufzeige, wo die Luft schlecht ist und wo dringend eine Grünanlage oder ein Spielplatz geplant werden sollte (Interview B5). Es gibt zudem eine rege Aktivistenszene, wie die ›Initiative für clevere Städte‹ oder ›Extinction Rebellion‹, die sich mit öffentlichkeitswirksamen Aktionen immer wieder Aufmerksamkeit verschaffen.

Hamburg

Die lokale Presse berichtet häufig und kontrovers von Fahrverboten und davon, dass die beschlossenen Maßnahmen wirksam sind. Zudem werden das Thema Verkehrsverlagerung weg vom Auto und der dringende Handlungsbedarf auch im Zusammenhang mit Gesundheitsrisiken vorgebracht. Ein häufiges Thema in der lokalen Presse ist zudem die Luftverschmutzung durch die Hafenschifffahrt.

Auch diese Themen finden sich in den Expert:innen-Interviews wieder. Die Politisierung der Debatte um saubere Luft in Hamburg erstreckt sich, wie auch in den anderen Fallstudienstädten, auf die Abwägung zwischen dem MIV in der Stadt und der dadurch entstehenden Umweltbeeinträchtigung, die vor allem Menschen mit geringerem Einkommen trifft (Interview H1). Letztere werden in den Debatten durch Fürsprecher:innen aus Politik und Umweltverbänden vertreten, wie die Linke, den BUND oder den NABU. Beim Thema Luftreinhaltung sind etwa 10 Prozent der städtischen Bevölkerung betroffen, es gibt eine große Korrelation zwischen Umweltbelastung und benachteiligten Gruppen. Die Debatte darüber ist jedoch verhältnismäßig gering ausgeprägt. Das Paradoxon beim Thema Luftreinhaltung ist, dass es nicht unbedingt mehrheitsfähig ist in der Bevölkerung, obwohl eigentlich alle ein Interesse daran haben müssten, ihre und die Gesundheit der anderen Stadtbewohner:innen zu schützen (Interview H1).

Zudem spielt in Hamburg die Hafenschifffahrt eine bedeutende Rolle, da der Hamburger Hafen ein wichtiger internationaler Containerumschlagsplatz für den

globalen Handel ist. Damit einher geht auch die Logistik durch LKWs, die die Container zum Hafen oder vom Hafen weg transportieren und dabei erhebliche Emissionen ausstoßen. Die Forderung nach einer verpflichtenden Landverstromung[3] wird oft erwähnt. Jedoch wird dabei der Wettbewerb mit weiteren Häfen, etwa Rotterdam, betont und dafür plädiert, diese Vorschriften nur in Absprache zu treffen, damit die Schiffe nicht die für sie günstigere Situation ausnutzen und abwandern (Interview H8). Zudem sind in Hamburg Industriebetriebe ansässig, die viel CO_2 emittieren, wie eine große Stahlhütte, das Kohlekraftwerk Moorburg und das steinkohlebetriebene Heizkraftwerk Wedel, die zwar nicht auf Hamburger Gebiet liegen (und somit nicht in die CO_2-Bilanz einfließen), aber den Strom und die Wärme zu 100 Prozent nach Hamburg liefern.

In den Augen vieler Beobachter:innen ist das Bewusstsein der betroffenen Bürger:innen nicht besonders ausgeprägt, wenn es um Luftverschmutzung und die damit verbundene Gesundheitsgefahr gehe. Mehr werde sich gesorgt um drohende Fahrverbote, die ja eigentlich Fahreinschränkungen seien. Besonders politisiert werden beim Thema Luftverschmutzung die Auswirkungen vor allem immer dann, wenn es um Änderungen der Gewohnheiten gehe, wenn der Parkplatz wegfalle, den man seit langem genutzt hatte, oder wenn die Straße verengt wird auf Grund eines Fahrradstreifens. Diese Veränderungen werden kritisiert und bei Diskussionsveranstaltungen vorgebracht. Es muss dabei immer eine Abwägung stattfinden, Veränderungen brauchen Zeit. Corona hat dem Thema die Brisanz genommen, weil nicht mehr so viele Autos gefahren sind und dadurch die Messwerte nicht mehr so dramatisch ausfielen (UBA 2020). Nach der Pandemie sind nun wieder strengere Maßnahmen notwendig geworden. Diese stellen die Verantwortlichen vor neue Herausforderungen, wie aus der folgenden Interview-Passage mit einem Verantwortlichen der Umweltbehörde (Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft, Amt für Immissionsschutz und Abfallwirtschaft, BUKEA) hervorgeht:

> »Wer ist da in der Pflicht? Da sind viele in der Pflicht. Wir stellen diesen Plan auf. Die Umsetzung liegt in Hamburg bei anderen Behörden. Die Werte richten sich ja auch immer nach Empfehlungen der WHO. Das führt dazu, dass die Grenzwerte immer strenger werden. Das ist aus gesundheitlichen Gründen auch sinnvoll, aber das führt tatsächlich in einer Großstadt wie Hamburg zu Schwierigkeiten, die wir lokal auf kommunaler Ebene nicht regeln können.« (Interview H8)

Befürworter:innen von strengeren Maßnahmen und Fahrverboten verweisen auf den guten ÖPNV, der natürlich noch weiter verbessert werden sollte (Interview H6,

3 Landverstromung bedeutet, dass die Schiffe während der Liegezeiten im Hafen mit Strom vom Land versorgt werden und dann ihre Dieselgeneratoren abschalten können.

H9). Insgesamt herrsche eine grundkonservative Stimmung, es werde gehofft, dass der technologische Wandel alle Probleme beseitigen werde. Die Verkehrsverlagerung auf die Schiene wird gefordert, jedoch nicht konsequent umgesetzt. Viel zu viele LKWs des Gewerbe-, Industrie- und Hafenlogistikverkehrs verschmutzen die Luft mit steigender Tendenz (Interview H6, H9). Der Ausbau der Fahrradwege laufe nur sehr schleppend, die gewünschten Zahlen beim Radverkehr würden nicht erreicht. Es gibt ein ambitioniertes Projekt für den Ausbau für Radschnellwege und Velorouten, jedoch habe dies bisher keinen wirklichen Wandel beim ›Modal Split‹ herbeigeführt. Das Denken ändere sich nur langsam. Starke Beharrungskräfte sollen einen schnellen Wandel behindern. NABU und BUND haben sich aufgeteilt: Der NABU ist für den Hafen zuständig, der BUND für die Straßen und den Flughafen. Die DUH ist in Hamburg nicht aktiv vor Ort. Der ADFC bemüht sich in erster Linie um den Fahrradverkehr.

Dresden

In der lokalen Zeitung in Dresden entsteht zuweilen der Eindruck, das Problem der Luftverschmutzung sei gelöst. Diskutiert wird, auch wenn nicht so stark ausgeprägt wie in anderen Städten, ob weiterer Handlungsbedarf beim Thema Luftreinhaltung besteht und ob die Luftreinhaltepläne erneuert werden sollten. Bei Fahrverboten und der Verlagerung des Verkehrs weg vom Auto wird es kontrovers.

In den Interviews bestätigt sich der Eindruck, dass in Dresden die Luftverschmutzungsdebatte stark durch eine autoaffine Diskurskoalition aus Vertreter:innen der konservativen Parteien (CDU, FDP und AfD) und weiterer autoaffiner und wirtschaftsnaher Akteure geprägt ist, die vehement gegen Fahrverbote und für die individuelle Freiheit im städtischen Verkehr argumentieren (Interview D1). Dresden ist auf Grund der stadtgeografischen Lage auf großer Fläche und mit wenig verdichteter Bauweise sowie wenigen und emissionsarmen Industriebetrieben von Luftverschmutzung nicht so stark betroffen wie andere Städte. Jedoch wurden die Grenzwerte erst in den Jahren der Pandemie eingehalten. Ein Mitarbeiter eines Umweltinstituts beschrieb die Situation vor dem Bekanntwerden des Dieselskandals und die Schwierigkeiten bei der tatsächlichen Zuordnung der Luftverschmutzungsquellen wie folgt:

> »Man hat immer wieder festgestellt, dass es einen deutlichen Unterschied gibt zwischen dem, was man ausrechnet, und dem, was man misst. Also man hat deutlich mehr gemessen und man wusste nicht warum. Bis man dann irgendwann herausgefunden hatte, diese ganzen Emissionsfaktoren, mit denen man gerechnet hatte, die waren halt unter Modellbedingungen angesetzt […] und das Auto hat die Prüfzyklen erkannt […] die Ausgangswerte für die Modellierungen waren falsch […] und im realen Betrieb wurde ganz anders emittiert. […] die

Experten rätselten jahrelang, warum diese Modelle nicht stimmen.« (Interview D4)

Es ist absehbar, dass mit Zunahme der Mobilität und mit den zu erwartenden Verschärfungen der EU-Grenzwerte die Luftverschmutzung weiter reduziert werden muss (Interview D2). Harte Maßnahmen wie Fahrverbote sind stark umstritten und die politischen Vertreter:innen scheuen sich davor, diese in der Öffentlichkeit einzufordern, aus Angst vor dem Verlust der Wählergunst.

Das Thema Klimakrise steht jedoch stärker als die Luftreinhaltung im Vordergrund der öffentlichen Debatten. Aktuell wurde vom Stadtrat beschlossen, bis zum Jahr 2035 in Dresden klimaneutral zu werden. Die geplanten Maßnahmen für den Klimaschutz wie die Stärkung des ÖPNVs, der Ausbau der Fahrradwege oder die Begrünung städtischer Flächen bringen auch die Luftreinhaltung voran (Interview D3). Dabei wird sich zeigen, ob diese Maßnahmen einen tatsächlichen Wandel herbeiführen können oder reine Lippenbekenntnisse sind, zumal die politischen Mehrheiten in Dresden eher wirtschaftsnahen und konservativen Denk- und Handlungsmustern folgen. Vertreter:innen der Grünen im Stadtrat, Aktivist:innen von ›Fridays for Future‹, ›Parents for Future‹ oder ›Scientists for Future‹, BUND und ADFC machen sich auf der anderen Seite aber stark für Umwelt- und Klimaschutzthemen.

4.2 Dominante Narrative und Muster der Argumentation

Aus der empirischen Analyse der lokalen Mediendiskurse und den Expert:innen-Interviews in den Fallstädten geht hervor, welche Argumente von den politischen Akteuren vorgebracht werden. Dabei werden verschiedene Maßnahmen wie zum Beispiel Fahrverbote diskutiert, die ergriffen werden sollten aber auch Lösungen angesprochen, die durch den technologischen Wandel ohnehin kommen würden, um die Luftverschmutzung zu reduzieren. Zudem geht es auch um technische Lösungen bei der Reduktion des Feinstaubs, wie die Installation von Filtersäulen, absorbierende Straßenbeläge oder intelligente Verkehrsleitsysteme.

Zahlreiche weitere konkrete Maßnahmen zur Reduzierung der Luftverschmutzung werden debattiert. Vor allem die Frage der Fahrverbote oder Tempolimits erregt in vielen Städten, unter anderem Stuttgart und München, die Gemüter. Dabei wird über die Verhältnismäßigkeit diskutiert und darüber, ob es nicht zu Verkehrsverlagerungen kommen könnte. Durch die Nutzung von Ausweichstrecken würden die Messwerte zwar besser an der durch Fahrverbote betroffenen Straße, jedoch seien Wohngebiete dadurch mehr belastet. Zudem werden Ausnahmeregelungen für Anwohner:innen, Handwerker:innen oder Gewerbetreibende diskutiert. An Hotspots ist die Einführung von Fahrverboten aber oft der einzige Weg, um die EU-Grenzwerte einzuhalten. Alllerdings besteht bei Fahrverboten das Problem fehlender Kontrollmöglichkeiten.

Gegen viele dieser Maßnahmen, vor allem jedoch gegen die Fahrverbote, sprechen sich Vertreter:innen von Wirtschaft und Handel aus. Argumente zum Schutz der lokalen Wirtschaftsstrukturen werden hierbei vorgebracht, sei es in Hamburg der internationale Containerhafen oder in Stuttgart und München der Standort der Autoindustrie. Diese Argumentationslinie stärkt die Beharrungskräfte für den Status quo oder begründet gar eine Verbesserung der Strukturen für den MIV. Entgegengesetzte Argumente, unter anderem, dass Mitarbeitende besonders von einer besseren Lebensqualität in den Städten profitieren könnten, werden nur selten geäußert. Bei dieser Argumentationslinie werden oft andere Faktoren genannt, die auch einen Einfluss auf die Luftverschmutzung haben, wie Wettereinflüsse oder die geografische Lage (zum Beispiel in Stuttgart im Talkessel). Diese Argumente werden häufig als Entschuldigung genutzt, um darzustellen, dass manche Faktoren nicht zu beeinflussen sind.

Bei der Diskussion erweisen sich oft die Administration und Implementation der Maßnahmen als schwierig. Dabei handelt es sich meist um Probleme der Umsetzung der konkreten Maßnahmen, wie die wirksame Kontrolle der Fahrverbote. Auch die Überschreitungen der Grenzwerte würden lediglich verwaltet. Die Überarbeitung der Luftreinhaltepläne geschehe nur zögerlich und vor allem erst, nachdem durch Klagen Druck auf die Verantwortlichen aufgebaut wurde.

Aspekte der Stadtplanung werden häufig erwähnt, da die Städte sich in den letzten Jahrzehnten stadtplanerisch stark nach den Autos ausgerichtet hatten: Straßenzüge, Parkhäuser und -flächen, Autobahnen etc. haben in der Vergangenheit das Stadtbild und die Lebensweise in den Städten geprägt. Themen wie Verkehrssicherheit spielen hierbei auch eine Rolle, da Fahrradfahrer:innen und Fußgänger:innen durch städtebauliche Maßnahmen (Straßenführung, Fahrradwege etc.) geschützt und unterstützt werden können. Diesen Paradigmenwechsel voranzubringen ist nicht immer einfach. Starke Beharrungskräfte verhindern den nötigen Wandel, der sich nur schrittweise voranbringen lässt.

Als Gründe für eine Verschärfung der Maßnahmen werden Gesundheitsaspekte genannt, dazu zählt auch die Aufenthalts- und Lebensqualität in den Stadtvierteln. Die Beeinträchtigung der Gesundheit durch zu schlechte Luft auf Grund der Wohnsituation wird wahrgenommen und beklagt. Teilweise werden andere Faktoren (Rauchen, schlechte Ernährungsgewohnheiten) genannt, die auch die Gesundheit beeinflussen können. Besonders beim Thema des Umweltgerechtigkeitsatlas in Berlin werden soziale Faktoren hervorgehoben. Dort wird argumentiert, dass potenziell gesundheitsschädliche Umweltbelastungen besonders geballt und häufig Menschen mit niedrigem sozialen Status-Index treffen würden und dabei nicht nur die Innenstadt, sondern auch Außenbezirke teilweise stark belastet seien (Stadt Berlin 2022).

Unterstützt wird diese Argumentation durch die Richtlinien der EU und Gerichtsurteile, die die Städte auffordern, die Luftreinhaltepläne zu überarbeiten und

strengere und effektivere Maßnahmen zu ergreifen. Gerichtsurteile und Klagen der DUH oder andere Umweltverbände werden häufig sehr stark politisiert und polarisiert diskutiert. Besonders für konservative und AfD-nahe Akteure erhitzt dieses Thema die Gemüter. Es werden Beweggründe der Umweltverbände in abwertender Weise angeführt, wie Gewinnerzielungsabsichten und persönliche Interessen.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass emotionale Faktoren eine wichtige Rolle in den Diskurskoalitionen auf beiden Seiten spielen: Zum einen eine emotionale Verbindung zu Autos und das Gefühl der Freiheit, und zum anderen eine emotionale Beeinträchtigung ›schwächerer‹ Verkehrsteilnehmer:innen, die sich durch den Verkehr gefährdet fühlen, unter anderem durch fehlende Fahrradwege.

5 Resümee

Der Druck auf die Städte hat sich in den letzten fünf Jahren stetig erhöht: In vielen deutschen Städten waren Klagen der DUH erfolgreich. Der EuGH hat bestätigt, dass systematisch in vielen deutschen Städten gegen die EU-Richtlinie verstoßen wird und effektivere Luftreinhaltemaßnahmen nötig sind. Hinzu kommt die Empfehlung der WHO (2021), die Grenzwerte für Stickoxide und Feinstaub deutlich zu verschärfen. In diese Richtung weisen auch die jüngsten Bestrebungen der EU-Kommission, die EU-Grenzwerte weiter zu senken, mit dem Ziel, bis 2050 null Emissionen zu erreichen. Umweltverbände und zivilgesellschaftliche Organisationen erhöhen den Druck durch verschiedene Protestformen. Dieser Beitrag hat dargelegt, wie die Städte argumentativ mit diesem erhöhten Handlungsdruck durch Klagen für saubere Luft und Forderungen nach mehr Klimaschutz umgehen und welche Rolle hierbei neue wissenschaftliche Erkenntnisse zur Dringlichkeit der Problematik und zur Wirksamkeit der Maßnahmen spielen.

Beim Thema saubere Luft in den Städten ist eine Politisierung der öffentlichen Debatte in vielen deutschen Städten beobachtbar. Besonders in den Autostädten München und Stuttgart ist das Thema saubere Luft stark politisiert, und es kann eine polarisierte Debatte beobachtet werden. In Hamburg und Dresden prägen starke Beharrungskräfte und Argumente der konservativ-wirtschaftsnahen Diskurskoalitionen die Debatten. Einzig in Berlin ist die Lage nicht so stark politisiert und weniger polarisiert, auch wenn es weiter Handlungsbedarf gibt. Das politische Leitbild des Umweltgerechtigkeitsatlas scheint in diesem Zusammenhang hilfreich für politische Entscheidungen zu sein und die positive Grundsituation – keine wirtschaftliche Abhängigkeit von der Autoindustrie, relativ wenig Autos pro Einwohner:in, ein sehr gut funktionierender und akzeptierter ÖPNV – unterstützt die Koalition der Luftreinhaltungsbefürworter:innen. Gesundheitsrisiken werden nur in Berlin und Hamburg häufig und zentral in der Debatte genannt, auch wenn in fast allen Städten Handlungsbedarf gesehen wird. Neuere wissenschaftliche Erkenntnisse zur Ge-

sundheitsschädlichkeit spiegeln sich jedoch insgesamt nicht besonders stark in den untersuchten Diskursen wider.

Trotz starker Beharrungskräfte kommen die Debatten inhaltlich voran. Damit einhergehend werden effektivere Maßnahmen für saubere Luft durchgesetzt – in Abhängigkeit des städtischen Kontexts und angetrieben durch Klagen der Umweltverbände, Gerichtsurteile des EuGH und den Druck aus der Zivilgesellschaft.

Interviewverzeichnis

Interview S3 – Stuttgart vom 08.11.2021.
Interview S4 – Stuttgart vom 16.11.2021.
Interview S5 – Stuttgart vom 04.11.2021.
Interview S7 – Stuttgart vom 22.11.2021.
Interview S9 – Stuttgart vom 09.12.2021.
Interview B1 – Berlin vom 25.02.2021.
Interview B2 – Berlin vom 03.03.2021.
Interview B3 – Berlin vom 10.02.2021.
Interview B4 – Berlin vom 01.01.2023.
Interview B5 – Berlin vom 05.03.2021.
Interview B6 – Berlin vom 13.04.2021.
Interview B7 – Berlin vom 06.04.2021.
Interview B8 – Berlin vom 03.05.2021.
Interview M1 – München vom 18.11.2022.
Interview M2 – München vom 18.11.2022.
Interview M4 – München vom 17.01.2023.
Interview D1 – Dresden vom 14.12.2022.
Interview D2 – Dresden vom 19.12.2022.
Interview D3 – Dresden vom 02.01.2023.
Interview D4 – Dresden vom 23.02.2023
Interview H1 – Hamburg vom 26.04.2022.
Interview H6 – Hamburg vom 29.06.2022.
Interview H8 – Hamburg vom 01.07.2022.
Interview H9 – Hamburg vom 06.07.2022.

Presseverzeichnis

ZEIT (13.02.2019): »Debatte um Grenzwerte. Lungenfacharzt verrechnet sich mehrfach«.

Literaturverzeichnis

Bagayev, Igor/Lochard, Julie (2017): »EU air pollution regulation: a breath of fresh air for Eastern European polluting industries?«, in: Journal of Environmental Economics and Management 83, S. 145–163, https://doi.org/10.1016/j.jeem.2016.12.003

Bondarouk, Elena/Liefferink, Duncan (2017): »Diversity in sub-national EU implementation: the application of the EU Ambient Air Quality directive in 13 municipalities in the Netherlands«, in: Journal of Environmental Policy & Planning 19(6), S. 733–753, https://doi.org/10.1080/1523908X.2016.1267612

Bothner, Fabio/Töller, Annette Elisabeth/Schnase, Paul Philipp (2022): »Do Lawsuits by ENGOs Improve Environmental Quality? Results from the Field of Air Pollution Policy in Germany«, in: Sustainability 14(11), S. 6592, https://doi.org/10.3390/su14116592

Bratzel, Stefan (2018): Der Abgasskandal und die Vertrauenskrise im Automobilmarkt – Ursachen, Lösungen und Auswirkungen auf den Verbraucher, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2018/09/13/cam_gutachten_vertrauenskrise_im_automobilmarkt_v1.1.pdf

Deutscher Naturschutzring (2023): Glossar. Emissionen und Immissionen. https://www.dnr.de/themen/glossar/emissionen-und-immissionen

EEA (2019a): Air Quality Report, https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2019

EEA (2019b): Luftverschmutzung in Europa nach wie vor zu hoch, https://www.eea.europa.eu/de/highlights/luftverschmutzung-in-europa-nach-wie

EU-Kommission (2021): Zero pollution action plan. Towards zero pollution for air, water and soil, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a1c34a56-b314-11eb-8aca-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

Fischer, Frank/Forester, John (1993): The argumentative turn in policy analysis and planning. Durham and London: Duke University Press, https://doi.org/10.1215/9780822381815

Fischer, Frank (2003): Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices. Oxford: Oxford University Press, https://doi.org/10.1093/019924264X.001.0001

Gollata, Judith/Newig, Jens (2019): »Policy implementation through multi-level governance: analysing practical implementation of EU air quality directives in Germany«, in: Innovative Approaches to EU Multilevel Implementation: Routledge, S. 56–75, https://doi.org/10.4324/9781351118620-4

Haas, Tobias (2021): »Die Mobilitätswende als Auslöser einer tief greifenden Transformation des ›Modell Deutschland‹?«, in: Politische Vierteljahresschrift 62(1), S. 149–170, https://doi.org/10.1007/s11615-020-00273-z

Hajer, Maarten (1993): »Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Britain«, in: Fischer/Forester, The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning, S. 43–76, https://doi.org/10.1215/9780822381815-003

Hajer, Maarten (2002): »Discourse analysis and the study of policy making«, in: European Political Science 2(1), S. 61–65, https://doi.org/10.1057/eps.2002.49

Hajer, Maarten/Versteeg, Wytske (2005): »A decade of discourse analysis of environmental politics: Achievements, challenges, perspectives«, in: Journal of Environmental Policy & Planning 7(3), S. 175–184, https://doi.org/10.1080/15239080500339646

Jordan, Andrew (1999): »The implementation of EU environmental policy; a policy problem without a political solution?«, in: Environment and Planning C: Government and Policy 17(1), S. 69–90, https://doi.org/10.1068/c170069

Kern, Kristine/Grönholm, Sam/Haupt, Wolfgang/Hopman, Luca (2022): »Matching forerunner cities: Climate policy in Turku, Groningen, Rostock, and Potsdam«, in: Review of Policy Research 00, S. 1–22, https://doi.org/10.1111/ropr.12525

Kuklinska, Karolina/Wolska, Lidia/Namiesnik, Jacek (2015): »Air quality policy in the US and the EU – a review«, in: Atmospheric Pollution Research 6(1), S. 129–137, https://doi.org/10.5094/APR.2015.015

Leifeld, Philip (2013): »Reconceptualizing major policy change in the advocacy coalition framework: A discourse network analysis of German pension politics«, in: Policy Studies Journal 41(1), S. 169–198, https://doi.org/10.1111/psj.12007

Leifeld, Philip (2017): »Discourse network analysis«, in: The Oxford handbook of political networks, S. 301–326, https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190228217.013.25

Leifeld, Philip (2020): »Policy debates and discourse network analysis: A research agenda«, in: Politics and Governance 8(2), S. 180–183, https://doi.org/10.17645/pag.v8i2.3249

Mielck, Andreas/Koller, Daniela/Bayerl, Birgitta/Spies, Gabriele (2009): »Luftverschmutzung und Lärmbelastung: Soziale Ungleichheiten in einer wohlhabenden Stadt wie München«, in: Sozialer Fortschritt, S. 43–48, https://doi.org/10.3790/sfo.58.2-3.43

Nagel, Melanie/Bravo-Laguna, Carlos (2022): »Analyzing multi-level governance dynamics from a discourse network perspective: the debate over air pollution regulation in Germany«, in: Environmental Sciences Europe 34(1), S. 1–18, https://doi.org/10.1186/s12302-022-00640-0

Nunes, Mauro Fracarolli/Park, Camila Lee (2016): »Caught red-handed: the cost of the Volkswagen Dieselgate«, in: Journal of Global Responsibility 7(2), S. 288–302, https://doi.org/10.1108/JGR-05-2016-0011

Seawright, Jason/Gerring, John (2008): »Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options«, in: Political research quarterly 61(2), S. 294–308, https://doi.org/10.1177/1065912907313077

Stadt Berlin (2022): Umweltgerechtigkeit, https://www.berlin.de/sen/uvk/umwelt/nachhaltigkeit/umweltgerechtigkeit/

Statista (2022): Gross domestic product at current market prices of selected European countries in 2021, https://www.statista.com/statistics/685925/gdp-of-european-countries/

Töller, Annette Elisabeth (2021): »Driving bans for diesel cars in German cities: The role of ENGOs and Courts in producing an unlikely outcome«, in: Eur Policy Anal 7(2), S. 486–507, https://doi.org/10.1002/epa2.1120

Traufetter, Gerald (2019): »Drehtür-Karrieren am Beispiel der Automobilindustrie«, in: Bundeszentrale für politische Bildung, Dossier ›Lobbyismus‹, https://www.bpb.de/themen/wirtschaft/lobbyismus/276820/drehtuer-karrieren-am-beispiel-der-automobilindustrie/

UBA (2020): »FAQ: Auswirkungen der Corona-Krise auf die Luftqualität«, https://www.umweltbundesamt.de/faq-auswirkungen-der-corona-krise-auf-die#welche-auswirkungen-hat-die-corona-krise-auf-die-luftqualitat-

UBA (2022): »Emissionen prioritärer Luftschadstoffe«, https://www.umweltbundesamt.de/daten/luft/luftschadstoff-emissionen-in-deutschland/emissionen-prioritaerer-luftschadstoffe#entwicklung-seit-2005.

WHO (2005): Effects of air pollution on children's health and development: a review of the evidence, https://apps.who.int/iris/handle/10665/107652

WHO (2013): Review of evidence on health aspects of air pollution – REVIHAAP Project, https://apps.who.int/iris/handle/10665/341712

WHO (2021): WHO global air quality guidelines: particulate matter (PM2.5 and PM10), ozone, nitrogen dioxide, sulfur dioxide and carbon monoxide, https://www.who.int/publications/i/item/9789240034228

WHO (2022): Ambient (outdoor) air pollution, https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(outdoor)-air-quality-and-health

II Transformation und (strategische) Innovation

Staatliche Strategien gegen Wohnungsnot

Johanna Betz

1 Einleitung

Mit dem rasanten Anstieg der Boden-, Immobilien- und Mietpreise ist der politische Druck gewachsen, diesem Prozess mit politischen Strategien zu begegnen. Dieser Artikel begibt sich auf die Suche nach den Antworten des kommunalen Staates auf die Rückkehr der Wohnungsfrage und damit nach den neu geschaffenen Möglichkeiten, aber auch Grenzen lokaler Handlungsmacht. Er fokussiert Entwicklungen in drei Städten, die wie viele andere Groß- und Universitätsstädte von Wohnungsnot betroffen sind: Tübingen, Frankfurt a.M. und Dresden. Analysiert werden Aspekte der Produktion (Neubau, Nachverdichtung, Sozialer Wohnungsbau) und der regulativen Steuerung (Konzeptvergabeverfahren, Baulandbeschlüsse).

Die Kommunen befinden sich in einer spannenden Doppelrolle: Einerseits sitzen sie wohnungspolitisch am Ruder (vgl. Egner/Rink 2020: 313). Sie verfügen über Zuständigkeiten im Baurecht, können Planungsrecht schaffen, Vorkaufsrechte ausüben, belegungsgebundene Wohnungsbestände erweitern, über Flächennutzung entscheiden und nach Grundgesetz (GG) Art. 14, Abs. 3 enteignen. Wenn auf kommunaler Ebene vermehrt Anstrengungen unternommen werden, die Versorgungslage zu verbessern, so wird dies durch die politischen Machtverhältnisse im Vergleich zu höheren Ebenen oft erleichtert (vgl. Card 2022; Egner/Rink 2020; Schipper 2021). Andererseits wird der Handlungsspielraum der Kommunen aber auch eingeschränkt: durch ihre finanzielle Ausstattung, die Gesetzgebung auf höheren politischen Ebenen und globale wirtschaftliche Entwicklungen.

In den drei untersuchten Städten haben sich unterschiedliche Akteurskonstellationen herausgebildet, die versuchen, der Wohnungskrise zu begegnen. Verstärkt handlungsmächtig ist die Kommunalpolitik *erstens* mit starken innovativen und gemeinwohlorientierten Partnern auf dem Wohnungsmarkt, die demokratisch gesteuert werden, *zweitens* mit weitreichenden Gesetzesspielräumen auf Lands- und Bundesebene und *drittens* unter einer Leitung und Organisationsstruktur der Verwaltung, die gemeinsame Strategien der Bezahlbarkeit ermöglicht – auch über unterschiedliche organisatorische Einheiten hinweg. Für wohnungspolitisch konsistente Entscheidungen müssten das Amt für Stadtentwicklung, das

Amt für Liegenschaften, die Stadtkämmerei, das Rechtsamt und das Sozialamt gemeinsam agieren. *Viertens* begünstigen Machtverhältnisse, die demokratische Strategien zugunsten der Mieter:innen entwickeln, die Responsivität des Lokalstaates. Während die CDU und die FDP Maßnahmen einer erhöhten Bezahlbarkeit von Mietwohnraum zumeist ablehnend gegenüberstehen und technokratische Reformen bevorzugen, erweisen sich in den untersuchten Fallstädten die Parteien Die Linke, B90/Die Grünen und die SPD tendenziell als dialogoffener gegenüber sozialen Forderungen. Sie sind bereit, auch reformistische und teilweise sogar transformative Innovationen auf den Weg zu bringen.

Nachfolgend wird zunächst dargelegt, über welche politischen Ebenen und Bereiche die regulative Steuerung der Wohnraumversorgung erfolgt. Im Anschluss daran werden Strategien auf den Feldern der Wohnraumproduktion und Bodenpolitik dargestellt[1]. Die Felder verdeutlichen exemplarisch die Schwierigkeiten und Möglichkeiten kommunaler Wohnungspolitik.

2 Staatliche Wohnungspolitik: Kompetenzen und Gestaltungsmöglichkeiten

Als »Außenseiter« unter den öffentlichen Infrastrukturen und als »wackelige Säule des Wohlfahrtsstaats« – so bezeichnet der norwegische Politikwissenschaftler Torgersen die Wohnraumversorgung, die in vielen Forschungsarbeiten zu Wohlfahrtsstaatlichkeit keine Beachtung findet (vgl. Torgersen 2020). Die Versorgungsorganisation erfolgt in einem vielgestaltigen ›public-private mix‹, der über multiskalare und politikfeldübergreifende regulative Vorgaben gesteuert wird. Zusammengefasst ist

> »Wohnungspolitik […] die Summe all der durch die öffentliche Hand ergriffenen ordnungs- und leistungspolitischen Maßnahmen, mit denen auf die Produktion, Verteilung und Bewirtschaftung von Wohnungen eingewirkt wird.« (Harlander 2018)

Die politische Steuerung der Wohnraumversorgung ist für staatliche Akteure aus den nachfolgenden Gründen herausfordernd: *Erstens* soll ein Gut gewährleistet werden, bei dem es grundsätzlich zu Krisen bei der warenförmigen Organisation der

1 Keine vertiefte Berücksichtigung finden im Artikel neuere Institutionen, die in der Verwaltung gegründet wurden, wie beispielsweise die ›Stabstelle Mieterschutz‹ Frankfurt oder die kommunale ›Dachgenossenschaft Wohnen‹ in Tübingen. Ebenso wenig Maßnahmen zum Bestandschutz wie Milieuschutzsatzungen oder kommunale Mietpreisstopps bei einzelnen Wohnungsunternehmen.

Bereitstellung kommt. Die Ansprüche, die auf Gebrauchswert- und Tauschwertseite an die Ware Wohnen herangetragen werden, lassen sich bei der marktförmigen Versorgung für untere und niedrige mittlere Einkommen nicht ohne Abstriche vereinen (vgl. Brede et al. 1975; Belina 2017). *Zweitens* steht die Wohnraumversorgung im Zentrum politökonomischer Prozesse und ist mit einer Vielzahl gesellschaftlicher Normen verwoben. Sie entwickelt sich in enger Abhängigkeit von anderen öffentlichen Infrastrukturen. Diese unterliegen anderen Produktionszyklen, woraus sich komplexe Wertbewegungsnetze um die Ware Wohnen aufspannen. Beispielsweise verliert Wohnraum in Regionen ohne ausreichend Schulen oder Einrichtungen der Gesundheitsversorgung an Wert (vgl. Harvey 1982, Aalbers/Christophers 2014). Die langwierigen, kapitalintensiven, eingeschliffenen und komplexen Produktionsbedingungen der gebauten Umwelt scheinen nicht angemessen mit dem prozesshaften Wandel gesellschaftlicher und klimatischer Entwicklung standhalten zu können. *Drittens* operiert die wohlfahrtsstaatliche Regulation mit der Definition von Zielgruppen. Während einerseits allen ein Recht auf Wohnen gewährleistet werden soll, basieren Förderprogramme oder Subventionen andererseits auf spezifischen sozio-ökonomischen Kriterien, die bestimmte Personengruppen aus dem Begünstigtenkreis exkludieren (vgl. Torgersen 2020: 154f.). Und *viertens* ist wohnungspolitische Regulation insofern komplex, als verschiedene Politikfelder und Verwaltungseinheiten auf unterschiedlichen politischen Ebenen ineinandergreifen. Dies lässt sich am Beispiel der Bodenpolitik erläutern. Diese wird zunächst im Steuerrecht gestaltet: durch die Grundsteuer, die zwischen Ländern und Bund definiert wird, die Grunderwerbssteuer, die Einkommenssteuer und die Erbschaftssteuer (vgl. Vogel 2019: 74). Hinzu kommen umweltrechtliche-, haushalts- und vergaberechtliche Vorschriften sowie das Bauplanungsrecht (festgeschrieben im Baugesetzbuch, der Baunutzungsverordnung) und die Immobilienwertermittlungsverordnung.

Wohnungspolitisch bedeutsam ist auf Bundesebene zudem in erster Linie das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB). Es regelt das Mietrecht und damit die Ausgestaltung von Mietverträgen, Mietpreisen, Kündigungen und Instandhaltungspflichten zwischen Vermieter:in und Mieter:in. Grundlegend sind auch sozial- und ordnungspolitische Regelwerke, wie beispielsweise die Sozialgesetzbücher II, XII und IX. Für städtebauliche Strategien ist das Baugesetzbuch relevant.

Ein weiteres zentrales Instrument stellt die Förderpolitik dar. Haushalte mit geringen Einkommen werden durch Wohngeld oder bei Hartz-IV-Bezug durch eine finanzielle Substitution, die Kosten der Unterkunft, entlastet. Mit Objektförderung wird die Produktion gesteuert, vor allem der Bau oder die Schaffung von preis- und/oder belegungsgebundenem Wohnraum oder Wohneigentum. Für das bezahlbare Segment besonders relevant ist der Soziale Wohnungsbau. Die Förderung des als ›soziale Zwischennutzung‹ konzipierten Marktsegments wurde mit Beginn der 2000er Jahre nahezu eingestellt, die Zielgruppe immer weiter eingegrenzt. Im

Zuge der Föderalismusreform von 2006 zog sich der Bund aus der Förderung weiter zurück und übertrug einen Großteil der gesetzgebenden Aufgaben an die Länder.

Die Länder spezifizieren die durch den Bund kofinanzierten Förderprogramme für den Sozialen Wohnungsbau und erarbeiten weitere Gesetze, etwa Wohnraumzweckentfremdungsverbotsgesetze. Die konkreten Zuständigkeiten sind jedoch sehr »technisch geprägt« (Schipper 2018: 103). Sie sind insbesondere in den Flächenländern schwerer zu politisieren. Auf EU-Ebene erlangt die Geld- und Zinspolitik sowie das Wettbewerbs- und Vergaberecht Bedeutung[2].

Kennzeichnend ist neben der verschachtelten Multi-Level-Governance-Struktur des Wohnens seine »administrative Verortung zwischen Querschnitts- und Ressortpolitik« (Grohs/Zabler 2021: 55). Dieser Zustand spitzt sich weiter zu, seit in den 1990er Jahren bis Mitte der 2010er Jahre die Wohnungspolitik in den zuständigen Ministerien auf Bundes- und Landesebene an Bedeutung verlor. Auch auf kommunaler Ebene wurden Wohnungsämter aufgelöst, wie etwa in Dresden (vgl. Glatter 2020). Erst seit Ende 2021 gibt es auf Bundesebene wieder ein ›Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen‹. Zuletzt stand das Wohnen 1969 an erster Stelle im Namen des zuständigen Bundesministeriums.

Die Kommunen befinden sich in dieser Politikfeldarena »in einem Spannungsfeld zwischen Regulierung und kommunaler Selbstverwaltung« (Rink/Egner 2020: 28). Sie verfügen nur über einen begrenzten Handlungsspielraum, auch wenn ihnen seit den 1980er Jahren, damals durch die konservativ-liberale Bundesregierung, mehr Spielräume und Zuständigkeiten zugeteilt wurden (vgl. Mayer 1995: 123; Rink/Egner 2020: 28). Bereits zu jener Zeit wurde kritisiert, dass eine adäquate, klar umrissene Strategie, die entsprechende finanzielle Ausstattung und das Knowhow in den Kommunen fehle, um den neuen Anforderungen gerecht zu werden (vgl. Evers et al. 1983). Krautzberger setzte die Kommunalisierung der Wohnungspolitik in den Kontext vom »Abbau des staatlichen Interventionskorridors in das Marktgeschehen« (Krautzberger 1983: 28). Parallel zum Rückzug des Bundes erfolgte die »zunehmende Mobilisierung sämtlicher Bereiche der lokalen Politik für wirtschaftliche Entwicklung« (Mayer 1995: 123). Wohnungspolitisch spiegelt sich das in einem Fokus auf die Bedürfnisse der Creative Class im Städtebau.

Tendenziell haben sich seit den 1990er Jahren die kommunalen Strategien diversifiziert. Den Kommunen steht potenziell offen, wie sie kommunales Eigentum und öffentliche Wohnungsbaugesellschaften steuern, welche städtebaulichen Instrumente sie einsetzen, und ob sie vorrausschauende Bodenpolitik betreiben.

---

2 Die Europäische Union hat formal-rechtlich noch keine Kompetenzen für die Gestaltung von Wohnungspolitik. Dennoch prägt europäische Politik das Wohnen (vgl. Doling 2006). Über die Zinspolitik der Europäischen Zentralbank, hat eine technokratische Institution erheblichen Einfluss auf die Attraktivität von Prozessen der Kapitalzirkulation durch die gebaute Umwelt (vgl. Soederberg 2021: 72).

Insgesamt bleibt der Spielraum der Kommunen jedoch begrenzt, wie diese zwei Zitate illustrieren:

> »Die Interventionsmöglichkeiten aus kommunaler Sicht [sind] überschaubar. Es gibt sie und es macht Sinn alle Register zu nutzen, […], aber am Ende des Tages fehlen uns die Tools, […] um das wirklich nachhaltig zu lösen. […] Es ist ein Teil der Herausforderung, diese Spielräume irgendwie so gut wie möglich anzupassen, dass sie kommunale Probleme lösen. […] Das erfordert auch ein gerütteltes Maß an Kreativität [und] viel Kommunikation« (Interview Verwaltung III 2021).

> »›Die Stadt habe auf die Entwicklung der Immobilienpreise letztlich keinen Einfluss‹, sagte Planungsdezernent Mike Josef (SPD). Sie versuche aber, das Mietniveau wenigstens auf dem bisherigen Stand zu halten.« (Frankfurter Rundschau 21.01.2019)

Die von Seiten der Forschung geäußerten Befürchtungen haben sich auch rückblickend als nicht unbegründet herausgestellt: Eine konsistente proaktive Strategie für eine gemeinwohlorientierte Wohnungspolitik hat sich in den untersuchten Städten nicht durchsetzen können. Zunächst trafen Kommunen Entscheidungen unter dem Vorzeichen knapper kommunaler Kassen und der Idee, dass staatliche Institutionen lieber Dritte für die Realisierung von Infrastrukturaufgaben beauftragen sollten. Tübingen verfolgte das haushaltsneutrale bodenpolitische Modell der Vergabe öffentlicher Flächen zum Festpreis an Kleineigentümer:innen, die im Konzeptvergabeverfahren ausgewählt wurden. Frankfurt a.M. nahm eine Vorreiterrolle bei Stadtentwicklungsprojekten mit Public Private Partnerships (PPPs) ein und restrukturierte das öffentliche Wohnungsunternehmen profitorientiert. In Dresden erfolgte eine tiefgreifende Transformation der Eigentumsverhältnisse und die komplette materielle Privatisierung des kommunalen Wohnungsbestandes im Jahr 2006 an einen Großinvestor. Zudem zeigt sich insbesondere in den letzten 10 Jahren, wie stark die kommunale Wohnungsmarktentwicklung durch die Geld- und Zinspolitik und andere politökonomische Entwicklungen geprägt ist. Darauf verweisen die Boden-, Immobilien- und Mietpreissteigerungen während der Niedrigzinsphase und die aktuelle Krise der Bauwirtschaft auf Grund der Zinssteigerungen. Wohnungspolitische Entscheidungen stehen daher im Spannungsfeld politökonomischer Entwicklung und Regulation.

Wer entscheidet in diesem Rahmen? Alle drei untersuchten Städte zeichnen sich durch ein stabiles Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum aus. Die gewählten Strategien sind stark durch die (lokal-)politischen Machtverhältnisse und die Struktur der Verwaltung geprägt. In Frankfurt ist eine »Allianz konservativ-bürgerlicher und links-liberaler Kräfte« vorherrschend (Schönig 2018: 234). Von 2006 bis 2011 regierte eine Koalition aus CDU und B90/Die Grünen, 2011 wurde Peter Feldmann

(SPD) zum Oberbürgermeister gewählt. Er regierte zuletzt in einer Koalition aus SPD, B90/Die Grünen, FDP und Volt. Das Planungsdezernat (Dezernat für Planen, Bauen, Wohnen und Grundbesitz) wurde 2011–2016 von Olaf Cunitz (B90/Die Grünen) geleitet, dann übernahm Mike Josef (SPD) den Posten. Das für Liegenschaften zuständige Dezernat ist nicht nur institutionell ausgegliedert, sondern war, ebenso wie das Finanzdezernat, bis 2021 CDU-geleitet. Dies führte immer wieder zu Streitpunkten bei wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen Fragen, wie beispielsweise beim kommunalen Vorkaufsrecht (vgl. Heeg/Schipper 2021). Zivilgesellschaftlich hat Frankfurt die einflussreichste und größte Mieter:innenbewegung der drei Fallstädte.

In Tübingen regiert seit 2007 Boris Palmer als Oberbürgermeister. Cord Soehlke, parteilos, ist seit 2010 Baubürgermeister, seit 2018 zusätzlich Erster Bürgermeister. Er ist unter anderem zuständig für die Fachbereiche Baurecht, Planen, Entwickeln, Liegenschaften und die ›Beauftragten für Wohnraum sowie für barrierefreies Bauen‹ – eine 2015 gegründete Behörde, die sich aus unterschiedlichen Perspektiven speziell mit Fragen der Bezahlbarkeit auseinandersetzt. Dass Liegenschaftsmanagement, Stadtentwicklung und Wohnen in einem Zuständigkeitsbereich liegen, ist eine Besonderheit, die der wohnungspolitischen Strategie der Stadt zugutekommt. In Tübingen gibt es eine innovative Szene an starken gemeinschaftlichen Wohnprojekten, die den Diskurs und politischen Gestaltungsspielraum laufend erweitern.

Dresden ist parteipolitisch stark geprägt von CDU und FDP, die jeweils seit 1990 – mit zweijähriger Ausnahme – den Oberbürgermeister gestellt haben. Seit 2015 hat dieses Amt Dirk Hilbert (FDP) inne. Ihm steht seit 2014 eine knappe Gemeinderatsmehrheit aus SPD, Die Linke und B90/Die Grünen gegenüber. In Dresden wurde 2000 das städtische Wohnungsamt aufgelöst. Seitdem sind für die Wohnungspolitik in der Verwaltung sowohl das Amt für Stadtentwicklung als auch das Amt für Soziales für Wohnen zuständig. Das Liegenschaftsamt ist seit 2016 Teil des ›Geschäftsbereich Stadtentwicklung, Bau, Verkehr und Liegenschaften‹. Es wird seit 2020 von Stephan Kühn (B90/Die Grünen) und wurde 2015–2020 von Raoul Schmidt-Lamontain (B90/Die Grünen) geleitet. Bis 2016 wurden die Grundstücke überwiegend veräußert, um Flächen für den Wohnungsbau zu mobilisieren und Einkommen für die Kommune zu generieren (vgl. Glatter 2020: 232). Dr. Kristin Kaufmann (Die Linke) ist seit 2015 Beigeordnete für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Wohnen. 2015 wurden die Personalkapazitäten in beiden Verwaltungen aufgestockt. Seit 2016 koordiniert eine Stabstelle, die beim Sozialamt angesiedelt ist, die Aktivitäten beider Ämter. Beide haben »wesentliche Impulse zur Neuausrichtung der kommunalen Wohnungspolitik« (Glatter 2020: 226) gesetzt.

3 Strategien gegen Wohnungsnot

Nachfolgend werden Strategien und Innovationen in den unterschiedlichen Städten dargestellt – unterteilt nach Maßnahmen im Bereich der Produktion und Regulation. Qualitativ können die eingeschlagenen Innovationen und Strategien in der Adressierung unterschiedlicher Zielgruppen und in ihrer Herangehensweise unterschieden werden (vgl. Holm 2022: 136f.; Marcuse 2012): *Technokratische Strategien* versuchen die Organisationsweise der Wohnraumversorgung administrativ zu verändern. Hierzu zählen ein verändertes Management von Zwangsräumungen oder die Digitalisierung der Bauverwaltung, ebenso die Auszahlung von Wohngeld. *Reformistische Ansätze* reflektieren »die soziale Blindheit des Marktes und zielen auf Einschränkungen der Verwertungslogik« (Holm 2022: 136f.), wie etwa der Soziale Wohnungsbau und die Einführung von Baulandmodellen. *Transformative Ansätze* »setzen meist auf eine Umverteilung und die Überwindung des Warencharakters der Wohnung« (ebd.). Hierzu zählen Forderungen nach einer sozial gerechten, demokratischen Restrukturierung von öffentlichen Wohnungsunternehmen, die Vergesellschaftung von Wohnraum und andere dekommodifizierende Maßnahmen.

3.1 Die Steuerung der Produktion: Neubau und Nachverdichtung

Alle Städte reagieren mit Neubau auf das Bevölkerungswachstum. Die Neubaustrategie spielt auch in zahlreichen in Auftrag gegebenen Gutachten eine wichtige Rolle (vgl. Rink/Egner 2020: 15). Insbesondere in den Großstädten wird neuer Wohnraum benötigt. Doch von 2011–2017 entfiel deutschlandweit die Hälfte aller neu errichteten Wohnungen auf 1-2-Familienhäuser, und 55 Prozent der neu errichteten Mehrfamilienhäuser waren Eigentumswohnungen, was sich mit dem Bedarf nicht decke (vgl. Prognos 2019). Rein quantitativ betrachtet sind die Neubauprogramme in den Fallstädten unterschiedlich erfolgreich[3] (Tabelle 1). Tübingen und Dresden scheinen mit der Bevölkerungsentwicklung nahezu standhalten zu können.

3 Die Tabelle lässt unbeachtet, wie sich die Haushaltsstrukturen wandeln, wie sich die Wohnraumversorgungsquote verändert, welche Wohnungen von wem gebaut werden und ob diese den Bedarfen entsprechen.

Tabelle 1: Bevölkerungs- und Wohnungsbestandsentwicklung in ausgewählten Städten

	Frankfurt/M	Tübingen	Dresden
Bevölkerung 2011	669.147	82.481	512.424
Bevölkerung 2021	755.166	91.173	554.800
Bevölkerungswachstum	13 %	11 %	8 %
Wohnungsbestand 2011	366.541	39.496	294.164
Wohnungsbestand 2021	406.003	43.438	314.391
Bestandswachstum	11 %	10 %	7 %

Quelle: IZ Research 2022; Selbstgestaltet und berechnet

In der Global City Frankfurt bestand die Strategie seit den 1980er Jahren darin, hochpreisigen Wohnraum für den »mittleren bis gehobenen Bedarf« bereitzustellen, wie es auch in den zuletzt 2008 aktualisierten ›Wohnungspolitischen Leitlinien‹ der Stadt heißt (Stadt Frankfurt 2008). Auch wenn der derzeitige Planungsdezernent Mike Josef (SPD) diskursiv die Notwendigkeit hervorhebt, mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, fehlen ihm in der Bauwirtschaft dafür Verbündete. Dies steht im Zusammenhang mit einer investorenfreundlichen Politik. Die öffentliche Wohnungsbaugesellschaft ABG Frankfurt Holding wurde in den 1990er Jahren profitorientiert restrukturiert. Die Stadtentwicklungsprojekte Westhafen und Rebstockgelände wurden über bundesweit beachtete PPPs realisiert. Sie sollten die öffentliche Hand entlasten und ihre Handlungsfähigkeit stärken (vgl. Schipper 2013: 207). Für den Bau eines der größten innerstädtischen Entwicklungsgebiete Europas, dem zentral gelegenen Europaviertel auf ehemals öffentlichen Rangierflächen des Güterbahnhofs, wurden im Zuge der Bahnprivatisierung die Flächen möglichst gewinnbringend veräußert. Die damalige Oberbürgermeisterin Petra Roth (CDU) erließ eine Verfügung, die die rasche und ämterübergreifende Koordination bei der Entwicklung des Areals ermöglichte (Interview Projektentwickler I). Die Entwicklung des Europaviertels hatte auch Folgen für das angrenzende, migrantisch geprägte und ehemalige Arbeiterviertel Gallus. Hier kam es zu ›Neubaugentrifizierung‹ und Verdrängung durch eine Erhöhung des Mietspiegels und modernisierungsbedingte Mietpreiserhöhungen (vgl. Betz et al. 2019). Nun steht die Stadt vor der Herausforderung, gemeinwohlorientierte Strategien gegen die Interessen der Immobilienwirtschaft durchzusetzen. Aktuell prägend für den Neubau sind nach wie vor exklusive Wohnhochhäuser und kleine möblierte Appartements, die einer eigentümerfreundlichen Mietpreisregulierung unterliegen. Sie adressieren die Creative Class, die für die zukünftige Standortentwicklung als wichtig erachtet wird (vgl. Schipper und Heeg 2020).

Konfliktpotenzial entfaltet sich auch bei Nachverdichtungsvorhaben, beispielsweise in der Vonovia-Siedlung Knorrstraße. Hier hat Vonovia 2019 40 Wohneinheiten ›zu marktüblichen Preisen‹ nachverdichtet und die Siedlung zeitgleich modernisiert. Städtebauliche Instrumente zum Schutze der Bewohner:innen, die im Rahmen der 2005 für das Gebiet erlassenen Milieuschutzsatzung möglich sind, wurden trotz entsprechender Forderungen von Seiten der Bewohner:innen nicht angewandt. Die Mieten in den nachverdichteten Gebäuden waren mit 13 bis 16 €/m² deutlich höher als das durchschnittliche Mietniveau vor der Modernisierung der Siedlung (9,61 €/m²), das bereits über dem Schnitt der Frankfurter Bestandsmieten lag (7,63 €/m²) (vgl. Betz et al. 2019). Das zeigt: Nachverdichtungsvorhaben in relativ locker bebauten Siedlungen (der 1950er Jahre) bergen Verdrängungspotenzial, wenn die Maßnahmen nicht sozialverträglich durchgeführt werden.[4] Ein bundesweit beachtetes Beispiel der Nachverdichtung stellt die Platensiedlung des öffentlichen Wohnungsunternehmens ABG Frankfurt Holding dar. In einer ehemaligen Kasernen-Siedlung mit 348 Wohnungen im eher peripher gelegenen Stadtteil Ginnheim schuf das Unternehmen durch Aufstockung und Querverbindungen 680 neue Wohnungen, davon die Hälfte öffentlich gefördert, unter diesen etwa 180 Sozialwohnungen. Hier sollen rund 2000 neue Bewohner:innen Platz finden. Die Bewohner:innen der Siedlung erlebten die länger als vier Jahre andauernden Bauarbeiten als massive Belastung. Sie kritisierten auch die Kommunikation des Unternehmens, die eher der »Absicherung der Bauherrin« diene als der »Aufklärung« oder partizipativen Einflussnahme der Bevölkerung (Künstler/Schipper 2021: 33f.). Auch die angrenzende Infrastruktur wurde nicht entsprechend ausgebaut. Künstler und Schipper schreiben in ihrer auf zahlreichen Interviews basierenden Sozialraumanalyse:

> »Die Nachverdichtung scheint damit in gewisser Weise potenzierend auf andere zentrale Thematiken wie fehlende soziale Infrastrukturen, die Verkehrssituation oder die sozialstrukturellen Disparitäten im Stadtteil zu wirken.« (2021: 35)

ABG-Geschäftsführer Frank Junker hingegen sagte, alles verlaufe »›völlig nach Plan, ohne nennenswerte Schwierigkeiten‹« (Frankfurter Rundschau 17.11.2021).

Prägend für Frankfurt sind nach wie vor ein hochpreisiger Wohnungsneubau und wenig demokratisch, mit unzureichender Kommunikation durchgeführte Nachverdichtungsvorhaben, die teilweise in Verdrängung resultieren. Sie verweisen auf ein relativ festgefahrenes Arrangement aus handlungsmächtigen und

4 Dies zeigt auch der Fall der Adolf-Miersch-Siedlung, deren Eigentümer die Nassauische Heimstätte ist, das landeseigene Wohnungsunternehmen. Sie schafft dort 100 neue Wohnungen und führt gleichzeitig Modernisierungsarbeiten im Bestand durch, was Mietsteigerungen von 120–180 € pro Monat und Haushalt mit sich bringt. Die Anwohner:innen haben gefordert, dass die Miete um maximal 50 € pro Wohnung steigen soll (Frankfurter Rundschau 20.01.2023).

kapitalstarken Wohnungsunternehmen und einer ihnen gegenüber relativ verhalten agierenden Kommunalpolitik, die sich bisher kaum responsiv gegenüber Forderungen nach Dekommodifizierung oder Demokratisierung zeigt.

In Tübingen hingegen prägten (international agierende) Investoren und Projektentwickler die Baupolitik weniger als in Frankfurt. Die Stadt verfolgt hier eine kleinteilige, qualitativ anspruchsvolle und an den Interessen der zukünftigen Nutzer:innen ausgerichtete Form des Städtebaus. Über Konzeptvergabeverfahren kommen auf öffentlichen Flächen insbesondere jene Personen zum Zuge, die dort perspektivisch ihr Zuhause finden werden. Städtebauliche Orientierungspunkte sind »konzeptionelle Vielfalt, soziale und architektonische Innovationskraft, hohe Identifikation, [und] Gemeinschaftsbildung« (Universitätsstadt Tübingen 2020). Zwischen einer aktiven Zivilgesellschaft, die in Form von gemeinschaftlichen Wohnprojekten am Städtebau partizipiert und lokalstaatlichen Akteuren herrscht tendenziell ein Klima der Kooperationsbereitschaft und gegenseitiger Wertschätzung. Zudem gibt es Ausstrahlungseffekte auf andere wohnungswirtschaftliche Akteure, wie die öffentliche Wohnungsbaugesellschaft GWG und weitere Bauherren, deren Städtebau komplexere Formen annimmt. Das dahinterstehende Gesellschaftsbild wird im Interview von einer:m Entscheidungsträger:in beschrieben. Wichtig sei,

> »nicht den Staat als Hauptversorger zu betrachten und zu sagen: ›Der richtet das schon alles‹. Sondern Mechanismen zu erzeugen, wie privates Engagement sehr stark befördert wird, aber in eine Richtung wirkt, die dann zum Gemeinwohl beiträgt.« (Interview Verwaltung II 2021)

Im Unterschied zum Europaviertel Frankfurt hat die vermittelnd und dialogoffen agierende Stadtverwaltung in Kooperation mit der Aurelis Real Estate GmbH auch auf den ehemaligen Güterbahnhofsflächen Konzeptvergabeverfahren durchgesetzt. Die Baupolitik Tübingens ist weniger investorenfreundlich und technokratisch ausgerichtet als jene in Frankfurt und schafft mehr Spielräume für gemeinwohlorientierte und gewinnbeschränkte Akteure. Dies führt, zusammen mit einer aktiven Hausbesetzungsszene seit den 1980er Jahren, dazu, dass die Szene an gemeinschaftlichen Wohnprojekten in Tübingen überdurchschnittlich hoch ist. Schätzungsweise leben in Tübingen zwischen fünf bis zehn Prozent der Bevölkerung in gemeinschaftlichen Wohnprojekten (vgl. Amann 2020). Lange vergab die Stadt öffentliche Flächen primär an private Baugruppen, da diese auf kostengünstige und innovative Weise Eigentumsbildung ermöglichen. Mittlerweile werden vermehrt öffentliche Grundstücke an Genossenschaften und Mietshäuser Syndikate vergeben, da der in Baugruppen entstandene private Wohnraum mitunter teuer weiterverkauft wird und damit nicht langfristig eine Preisdämpfung bewirkt (Interview Verwaltung II). Der Steuerungseinfluss auf private Flächen, die nicht immer zu Marktpreisen kommunalisiert werden können, ist jedoch eher

gering, wie das Beispiel der Karlstraße 11 zeigt. Dort wurde in zentraler Lage eine Baulücke geschlossen und nun werden dort von ›Cloud No. 7-Studios‹ hochpreisige und kurzfristig mietbare Wohnungen angeboten.

Eine von der Stadtverwaltung Tübingen im Interview geschilderte Herausforderung sind Nachverdichtungsvorhaben. Oft sind viel Vermittlungsarbeit und Abstimmung zwischen der Bevölkerung, in deren Nachbarschaft die Verdichtung stattfindet, und der Stadtverwaltung notwendig:

> »Die harten Konflikte, die gibt es gar nicht in der Verwaltung, gibt es auch weniger mit dem Gemeinderat [...], die wirklich harten Konflikte, die gibt es beim Thema Nachverdichtung, die gibt es beim Thema Veränderung.« (Interview Verwaltung III 2021)

In diesen Fällen agiert die Stadtverwaltung informativ-vermittelnd, um Bedenken der Bewohner:innen möglichst kooperativ zu begegnen. Gegen die Nachverdichtung werden in Tübingen gegenüber der Stadtverwaltung in der Regel keine Verdrängungsängste geäußert. Prägend für manche Vorhaben ist stattdessen eine konservative, exkludierende Angst vor Veränderung, die aus Teilen der Bevölkerung gegen Gemeinwohlinteressen artikuliert wird. Aufgabe der Stadtpolitik und -verwaltung ist es dann, eine Positionierung zu entwickeln: Wie will sie die Interessen von strukturell benachteiligten Interessengruppen gegen jene der – privilegierteren, mitunter im selbstgenutzten Wohneigentum lebenden – Anwohner:innen verteidigen und durchsetzen oder dies bleiben lassen? Argumentativ können der Verlust an Freiflächen, ›Not in my backyard‹-Diskussionen und Aspekte bürgerlicher Besitzstandswahrung, aber auch rassistische oder klassistische Ressentiments im Vordergrund stehen. Ein Konflikt dieser Art entspann sich zum Beispiel bei einem Bauprojekt in der Stuttgarter Straße in der Südstadt, wo die GWG eine ehemalige Kasernensiedlung nachverdichtete und Wohnraum für geflüchtete Menschen und Sozialen Wohnungsbau schuf.

Ein anderer Aspekt, der Nachverdichtungsvorhaben mitunter erschwert, ist die Intransparenz der Eigentumsverhältnisse, die es nicht immer zulässt, den oder die wirtschaftlich begünstigte:n Eigentümer:in zu identifizieren. Die müssten bekannt sein, was aber »bei Weiten nicht immer so ist«, beschreibt ein:e Mitarbeiter:in der Stadtverwaltung im Interview und beklagt das Fehlen eines entsprechenden Gesetzes, das dies einfach möglich machen könnte:

> »Also, ich mach ein Gesetz, setze eine Frist: Innerhalb eines Jahres ist der wirtschaftlich Berechtigte identifizierbar, und zwar ladungsfähig identifizierbar. Wenn er das nicht ist, dann fällt der Boden halt an eine öffentliche Stiftung, fertig, ja?« (Interview Verwaltung III 2021)

Weder in Frankfurt noch in Tübingen wird statistisch differenziert erhoben und ausgewertet, welche Akteure sich mit welchem Anteil am Neubaugeschehen beteiligen. Es besteht lediglich die Möglichkeit, die Zahlen für den Neubauanteil öffentlicher Gesellschaften und Genossenschaften zu recherchieren.

In Dresden wird der Wohnungsneubau von lokal und national agierenden Akteuren geprägt, was Ausdruck des »überregionalen Investitionsinteresses institutioneller Anleger« (Glatter 2020: 219) ist. Eine wichtige Rolle spielen die CG-Gruppe, Revitalis oder die Deutsche Wohnen. Letztere errichtet derzeit das zentral gelegene Quartier Schützengarten mit 479 Wohnungen. Die sächsische Landeshauptstadt ist die einzige der drei Städte, die differenzierte Daten über die Wohnungsmarktentwicklung und die fertiggestellten Wohnungen erhebt. Aus diesen geht hervor, dass von 2011–2021 folgende Anteile am Neubau in Mehrfamilienhäusern zu verzeichnen sind: Vonovia: 1 Prozent, WiD: 1 Prozent, Genossenschaften: 6 Prozent, Eigentumswohnungen privater Bauträger: 52 Prozent, Mietwohnungen privater Bauträger/Wohnungsunternehmen: 40 Prozent (Amt für Stadtplanung und Mobilität, Landeshauptstadt Dresden 2023). Verglichen mit dem Anteil des Bestandes, den die Eigentümergruppen besitzen, sind sowohl Vonovia als auch die Genossenschaften im Neubau unterrepräsentiert (Tabelle 1, S. 32f.). Einige der lokal agierenden Unternehmen haben sich zusammengeschlossen im Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen Landesverband Mitteldeutschland e.V. (BFW) und bei AOC/Die Stadtentwickler. Über Lobbyarbeit haben es diese Akteure geschafft, dass die im Baulandbeschluss vorgesehene 30 Prozent Quote für Sozialen Wohnungsbau 2021 auf 15–30 Prozent gesenkt wurde. Eines der jüngeren von AOC/Die Stadtentwickler realisierten Projekte ist das Löbtauer Tor, bei dem 125 Wohnungen und 3000 m² Bürofläche entstehen und das an die Fundamenta Group veräußert wurde, einem in der Schweiz ansässigen inhabergeführten Vermögensverwalter, der ein Gesamtkundenvermögen von rund 7 Milliarden Franken verwaltet (Fundamenta Group 2022).

3.2 Sozialer Wohnungsbau

Trotz der seit den 1990er Jahren sinkenden Zahl der Sozialwohnungen, stellen diese nach wie vor ein wichtiges Instrument für die Gewährleistung bezahlbaren Wohnens dar (Tabelle 2). Die Fördermittel wurden durch den Bund erstmals 2016–2019 verdoppelt auf über eine Milliarde Euro pro Jahr (vgl. Schipper 2018: 72). Gemessen an den Fördersummen priorisiert der Staat jedoch eindeutig die Subjekt- vor der Objektförderung: 2017 hat die öffentliche Hand 17,5 Milliarden Euro für Wohngeld und Kosten der Unterkunft ausgegeben. Im selben Jahr haben Bund und Länder gemeinsam drei Milliarden Euro an Fördermitteln für den geförderten Wohnungsbau ausgegeben (DGB 2019). Die Erhöhung des Wohngeldes, wie sie zuletzt zum 01.01.2023 im Zuge der »größten Wohngeldreform der Geschichte« (Die Bundesre-

gierung 2023) stattfand, erweitert den Berechtigtenkreis um das Dreifache und verdoppelt die ausgezahlten Beiträge nahezu. Die 4,5 Millionen Bezieher:innen sind überwiegend Rentner:innen, Familien und Alleinerziehende (vgl. ebd.). Beim Sozialen Wohnungsbau sind keine äquivalenten Ausweitungen vorgenommen worden: Obwohl die Bundesregierung vorsieht, pro Jahr 400.000 Wohneinheiten neu zu schaffen, 100.000 davon gefördert, wurden 2022 nur 20.000 geförderte Wohnungen neu errichtet (insgesamt wurden 270.000 Wohnungen neu gebaut) (Tagesschau 12.01.2023). In der Studie ›Bauen und Wohnen in der Krise‹ schreibt das Pestel Institut:

> »Bei einer unmittelbaren Konsumförderung des Wohnens (Kosten der Unterkunft in den Bereichen SGB II und Grundsicherung sowie das Wohngeld) in Höhe von künftig deutlich über 20 Milliarden € je Jahr sind die ab 2025 vorgesehenen Bundesmittel von 3,5 Milliarden € je Jahr für den sozialen Wohnungsbau geradezu bescheiden.« (Pestel Institut 2023: 40)

Tabelle 2: Sozialer Wohnungsbestand im Vergleich

Sozialer Wohnungsbau	Frankfurt/M	Tübingen	Dresden
Gegenwärtiger Sozialwohnungsbestand; Anteil am Mietwohnungsbestand (2021/2018)	20.131	1.159	10.000
	6 %	5 %	4 %
Miethöhen im Sozialen Wohnungsbau (€/m^2)	5,50 – 6,50 €/m^2	Max. 33 % unter der ortsüblichen Vergleichsmiete (OVM)	Max. 35 % unter der OVM

Quelle: Selbstgestaltet und berechnet auf Basis von öffentlichen Statistiken und Sekundärliteratur

Bundesbauministerin Geywitz (SPD) spricht dennoch von einer ›Rekordsumme‹, die bis 2026 in den Sozialen Wohnungsbau investiert werde. In den 2000er Jahren bauten nahezu ausschließlich öffentliche Wohnungsbaugesellschaften Sozialwohnungen in geringem Umfang neu. Nach der Finanzkrise wurden die Fördermittelangebote durch die Niedrigzinsphase eingeebnet und dadurch nicht vollumfänglich abgerufen. Aktuell diversifiziert sich das Anbieterprofil, da im Rahmen von Baulandbeschlüssen verbindliche Vorgaben formuliert und Sozialwohnungen finanziell attraktiver werden. Die Herausforderungen unterscheiden sich in den Städten, wenngleich alle mit dem Problem der auslaufenden Bindungen konfrontiert sind.

Den geringen Marktanteilen stehen große Bevölkerungsanteile von 40–50 Prozent der Mietenden gegenüber, die vom Einkommen her Anspruch auf eine Sozialwohnung haben.

In der sächsischen Landeshauptstadt bestehen Sozialwohnungen in Form eines Belegungsrechts bei Vonovia SE. 2006 veräußerte die Stadt 47.800 Wohnungen aus dem kommunalen Wohnungsbestand der WOBA an den US-Investor Fortress. Der Vorgang, dessen Sozialverträglichkeit durch die Unterzeichnung einer Sozialcharta sichergestellt werden sollte, stellte die zweitgrößte kommunale Privatisierung öffentlicher Wohnungsbestände in Deutschland dar (vgl. Held 2011: 676). Damit war die Stadt, in der 2004 ca. 13 Prozent der Wohnungen leer standen, schuldenfrei. Sie investierte das eingenommene Geld in andere öffentliche Infrastruktur wie den Schul- und Kitaausbau. Heute gehört der ehemals öffentliche Gebäudebestand Vonovia SE, die in der Residenzstadt 18 Prozent, in manchen Nachbarschaften sogar bis zu 65 Prozent des Mietwohnungsbestandes besitzt. Mit dem Verkauf erhielt die Stadt bis 2026 für 10.000 Wohnungen ein Belegungsrecht, das heißt die Stadt darf freien Wohnraum an Wohnungssuchende mit gültigem Wohnberechtigungsschein vermitteln; ebenso eine einmalige, auf Seiten der Stadt gelegene 10-jährige Verlängerungsoption für die Belegungsrechte. Da sie nicht preisgebunden sind, stellen die Belegungsrechte eine »Scheinsicherheit« (Interview ÖWU I 2022) dar. Auch wenn die Zusammenarbeit mit Vonovia von unterschiedlichen interviewten Mitarbeiter:innen der Stadtverwaltung und Immobilienwirtschaft als positiv bewertet wurde, ist dieser Umstand »unangenehm« (Interview ÖWU III 2022). Insbesondere in Gebäudebeständen, die auf Grund der CO_2-Bepreisung saniert werden müssen, sei zu erwarten, dass nach der energetischen Modernisierung durch das Unternehmen Mietpreissteigerungen realisiert werden, die von der Kommune aufgebracht werden müssen.

Im Vergleich zu den anderen Fallstädten ist Dresden erst spät wieder in den Neubau von Sozialwohnungen eingestiegen. Bevor der Bund 2016 eine Zweckbindung für die Fördergelder des Sozialen Wohnungsbaus einführte, wurde vom Land Sachsen angezweifelt, ob entsprechende Fördermittel überhaupt notwendig sind. Schließlich, so hieß es, könnten Gelder auch in die Verkehrs- oder Gesundheitsinfrastruktur auf dem Land investiert werden. Vertreten wurde dieses Narrativ auch vom CDU-geführten Innenministerium, bei dem lange die Zuständigkeit für Wohnungspolitik lag. Heute ist das CDU-geführte Staatsministerium für Regionalentwicklung zuständig.

Mit dem 2017 neu gegründeten kommunalen Wohnungsunternehmen Wohnen in Dresden (WiD) verfolgt die Kommune die Strategie, über den Sozialwohnungsneubau und die Rekommunalisierung längerfristig einen öffentlichen Sektor zu schaffen. Doch die WiD musste im Sommer auf Grund der Baupreissteigerungen und der geringen Eigenkapitalquote einen Baustopp verhängen. Sie kritisiert die Ausgestaltung der Fördermittelprogramme auf Landesebene als unzureichend.

Zudem wirkt die Immobilienlobby (BFW und Die Stadtentwickler) darauf hin, die im Baulandmodell festgesetzte Quote für geförderten Wohnraum zu senken.

Auch in Hessen und Frankfurt blockiert die Ausgestaltung des Wohnraumfördergesetzes bisher die langfristige Herausbildung eines bezahlbaren Marktsegments, in dem die Wohnungen dauerhaft mietpreis- und belegungsgebunden bleiben würden. In Frankfurt haben laut einer von der Stadt in Auftrag gegebenen Studie 49 Prozent aller Mieter:innenhaushalte Anrecht auf eine Sozialwohnung, weitere 19 Prozent auf eine geförderte Wohnung im kommunalen Mittelschichtsprogramm (vgl. Schipper 2018). Während 1990 noch 20 Prozent aller Mietwohnungen Sozialwohnungen waren, sind es heute nur noch 6 Prozent (Tabelle 2). 2020 wurden stadtweit nur 41 neue, 2022 160 neue Sozialwohnungen gebaut. Gleichzeitig verloren tausende Sozialwohnungen ihre Bindung. Der Anteil der Sozialwohnungen am Neubauvolumen liegt zwischen 2016 und 2021 bei nur 2 Prozent (n=524) (vgl. Die Linke im Römer 2023). Für die Stadtverwaltung ist es daher nicht möglich, für alle Berechtigten eine angemessene Unterbringung zu finden. Ende 2020 standen insgesamt 8973 Haushalte auf der Warteliste für eine Sozialwohnung im ersten Förderweg, von denen nur 1325 eine Wohnung vermittelt werden konnte, wobei »die großen Haushalte mit fünf und mehr Personen bei einer (Vermittlungs-)Quote von 3,8 Prozent das Schlusslicht bilden« (Amt für Wohnungswesen 2021: 46). Immerhin sieht der Koalitionsvertrag von 2021 unverbindlich vor, bei der ABG Frankfurt Holding die Quote des geförderten Wohnungsbaus im Neubau auf 40 Prozent Sozialwohnungen und 20 Prozent im zweiten Förderweg im Neubau zu erhöhen (Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP 2021: 1377ff.). Der politische Druck, dem dieser Wandel zuzuschreiben ist, geht auf das Bürgerbegehren ›Mietentscheid‹ und die Frankfurter Mieter:innenbewegung zurück (vgl. Hahn/Hemmerich 2021).

Trotz der diskursiven Hinwendung zur Notwendigkeit, mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, insbesondere durch den Planungsdezernenten Mike Josef (SPD), bleibt die materielle Gewährleistung von Sozialwohnungen hinter den Ankündigungen zurück. Neben der verfehlten Formulierung verbindlicher Vorgaben liegt dies auch darin begründet, dass auf Landesebene von 2012–2020 die Nachwirkungsfrist von zehn auf fünf Jahre herabgesenkt worden war, so dass bei vorzeitiger Rückzahlung der Darlehen die Eigentümer:innen bereits nach fünf Jahren Wohnungen zu Marktbedingungen wiedervermieten konnten. Dies führte dazu, dass rund 20 Prozent des Sozialwohnungsbestandes verfrüht aus der Bindung fielen (Frankfurter Rundschau 14.12.2020). Das hessische Wohnraumfördergesetz deckelt die Mietpreise auf lediglich 20 Prozent unter der ortsüblichen Vergleichsmiete (OVM). Weil diese Miethöhe die Zahlungsfähigkeit in Frankfurt übersteigt, werden zusätzlich kommunale Mittel in Form von zinslosen Darlehen und Zuschüssen bereitgestellt, um die Miete auf maximal 6,50€/m² abzusenken (vgl. Heeg/Schipper

2021: 57). Damit können die Mieten im Sozialen Wohnungsbau nicht wie in anderen Städten mit der OVM ansteigen.

Ein weiteres Instrument, um den öffentlichen Zugriff auf den Wohnungsbestand zu erhöhen, stellt das Anwerben von (preisgebundenen) Belegungsrechten im Bestand dar. In Tübingen und Frankfurt wurden hierfür Fördertöpfe gefüllt: Für eine 77m²-Wohnung in Tübingen, die 30 Jahre für 33 Prozent unter der OVM vermietet wird, erhalten Eigentümer:innen von der Kommune und vom Land beispielsweise 98.945 Euro (Universitätsstadt Tübingen 2022). In Frankfurt, wo das Programm auf wenig Interesse bei Privatvermieter:innen stößt, werden 90 Prozent der Belegungsrechte bei der öffentlichen Wohnungsbaugesellschaft ABG Frankfurt Holding angekauft. Trotzdem gibt die Stadt 10 Prozent ihrer Wohnbaufördermittel dafür aus, auf diesem Wege für 10–15 Jahre preis- und belegungsgebundene Wohnungen zu gewährleisten.

Insgesamt schienen die Interviewpartner:innen in Tübingen mit der Ausstattung der baden-württembergischen Fördertöpfe relativ zufrieden zu sein. Die Stadt und ihre wohnungspolitischen Akteure schaffen es immer wieder Landesfördermittel zu akquirieren, so beispielsweise auch für die kommunale ›Dachgenossenschaft Wohnen‹ (Universitätsstadt Tübingen o.J.), oder für die integrativen Wohnprojekte, die seit 2015 initiiert werden. Tübingen ist auch die einzige der untersuchten Städte, in der seit 2015 der Bestand an Sozialwohnungen steigt. Die Zahl bewegt sich allerdings auf niedrigem Niveau: 2017 betrug der Anteil geförderter Wohnungen (1070 Wohnungen) weniger als drei Prozent des Gesamtwohnungsbestands, obwohl in Tübingen zwischen 40–45 Prozent der Bevölkerung vom Einkommen her Anspruch auf eine Sozialwohnung haben. Immerhin lag in Tübingen der Anteil geförderter Wohnungen an neugebautem Wohnraum 2011–2017 im Schnitt bei 13 Prozent. Dieser Anteil hat sich zuletzt erhöht, wobei insbesondere die GWG, aber auch andere Akteure einen Beitrag leisten (vgl. Universitätsstadt Tübingen 2019: 16).

Die Struktur der Förderprogramme auf der Landes- und Bundesebene bedingt offenkundig ein Scheitern in der Gewährleistung eines bezahlbaren Sektors. Durch fehlende gemeinwohlorientierte, innovative Partner in der Wohnungswirtschaft und die Narrative des interkommunalen Wettbewerbs und der sozialen Mischung wird verhindert, dass überwiegend bezahlbarer Wohnraum im Neubau geschaffen wird. Auch die historisch lange Nullzinsphase bedingte – im Zusammenspiel mit ausbleibenden Vorgaben für Bauprojekte – dass die Fördertöpfe nicht ausgeschöpft wurden. Das hat zur Folge, dass der Neubau primär die Mittelschicht adressiert, der Sozialwohnungsbestand weiter sinkt oder stagniert. Insgesamt zeigt sich die Ausgestaltung der Neubaupolitik vor dem Hintergrund des tiefgreifenden Fehlbestandes an bezahlbaren Wohnungen als wenig responsiv für die Bedürfnisse von Menschen mit geringen Einkommen, Arbeitslosen oder prekär Beschäftigten.

3.3 Bodenpolitik

Die meisten Städte haben in den letzten Jahren ihr Spektrum an regulativen Instrumenten, die im Bestand wirksam werden, diversifiziert (Mietpreisbremse, Milieuschutzsatzungen, Ferienwohnungssatzungen etc.). Auch mit Blick auf die Bodenpolitik werden neue Instrumente entwickelt: Der warenförmige, strukturell spekulative Handel mit dieser unvermehrbaren Ware und die Privatisierung von öffentlichen Flächen haben zu hohen Preissteigerungen geführt (vgl. Vogel 2019). Aktuell stehen die Kommunen vor der Herausforderung, dass sie auf Grund ihres Wachstums Flächen für Infrastrukturausbau benötigen, darauf jedoch keinen unmittelbaren bezahlbaren Zugriff haben. Frankfurt hat in guten Lagen mit 10.000 €/m² besonders hohe Bodenpreise für Bauland zu verzeichnen (vgl. Belina 2021: 73). An dieser Stelle wird lediglich auf die Instrumente Konzeptvergabe und Baulandbeschlüsse eingegangen, die eng mit der Baupolitik verknüpft sind.

Tabelle 4: Kommunale bodenpolitische Instrumente (Auswahl)

	Frankfurt/M	Tübingen	Dresden
Konzeptvergabeverfahren	seit 2014	seit 1996	ja
Verbindliche Baulandmodelle	Baulandbeschluss 2020	Fairer Wohnen Baulandbeschluss 2018	Kooperatives Baulandmodell 2019, 2022 angepasst

Quelle: Selbstgestaltet

Die Implementierung von Konzeptvergaben, die im Festpreisvergabeverfahren – zum Beispiel an gemeinwohlorientierte Träger wie Genossenschaften oder Mietshäuser Syndikate – oder in Erbpacht vergeben werden können, stellt ein wichtiges bodenpolitisches Instrument dar (vgl. Forum Gemeinschaftliches Wohnen e.V. Bundesvereinigung 2016). Tübingen ist bundesweit mit über 100 realisierten Konzeptvergaben Spitzenreiter. In Frankfurt wird das Instrument erst seit 2014 genutzt. Es wurde auf langjährigen Druck des ›Netzwerks für gemeinschaftliches Wohnen Frankfurt e.V.‹ noch in der Amtszeit von Olaf Cunitz (B90/Die Grünen) eingeführt. Das ›Netzwerk für gemeinschaftliches Wohnen Frankfurt e.V.‹ betreibt seit 2009 eine Beratungsstelle für gemeinschaftliches Wohnen, wird durch das Wohnungsamt gefördert und hat das Konzeptvergabeverfahren, basierend auf Erfahrungen und Herangehensweisen in Tübingen und München, für Frankfurt entwickelt. Diese neuere Form der institutionalisierten Zusammenarbeit von

Verwaltung und Zivilgesellschaft verfolgt einen reformistischen, mitunter auch transformativen Ansatz. Sie stärkt die Debatten um gemeinwohlorientierte Formen der Stadt- und Wohnraumentwicklung, auch wenn die entstehenden Projekte bisher auf Grund der (Boden-)Preise und des hohen organisatorischen (Zeit-)Aufwandes eine Exklusivität aufweisen. 2021 lancierte das Netzwerk eine erfolgreiche Kampagne zur Senkung der Erbbauzinsen. In Dresden wird derzeit versucht, eine äquivalente Stelle zum ›Netzwerk für gemeinschaftliches Wohnen Frankfurt e.V.‹ zu schaffen.

Ein reformistischer Vorschlag, der die Warenförmigkeit nicht überwindet, aber die Verwertungsbedingungen für immobilienwirtschaftliche Akteure einschränkt und gemeinschaftliche Wohnformen stärkt, sind Baulandbeschlüsse. Diese schreiben Qualitätsziele für die Stadtentwicklung und verpflichtende Quoten für preisgedämpfte Segmente fest und versuchen, private Bauherren über die Abschöpfung von planungsbedingten Bodenwertsteigerungen an Erschließungskosten zu beteiligen. Sie sind das wichtigste bodenpolitische Instrument zur Steuerung größerer Neubauprojekte, das in den letzten Jahren in unterschiedlichen Kommunen implementiert wurde. Baulandbeschlüsse schreiben verbindliche Quoten für den geförderten oder gemeinwohlorientierten Wohnungsbau fest, der beispielsweise im Konzeptvergabeverfahren vergeben wird. Diese Vorgaben können in Gebieten, für die neue Bebauungspläne erstellt werden, festgeschrieben werden. Da Baulandbeschlüsse in den untersuchten Kommunen erst seit kurzem eingesetzt werden, kann der Einsatz noch nicht evaluiert werden.

Der Tübinger Baulandbeschluss wurde 2018 einstimmig vom Gemeinderat beschlossen. Er ist Teil von ›Fairer Wohnen‹, dem von den Wohnraumbeauftragten und dem Baubürgermeister entwickelten Programm zur Bündelung und Strukturierung von Maßnahmen zur Gewährleistung eines bezahlbaren Wohnens. Der Baulandbeschluss sieht vor, dass auf städtischen Flächen in der Kernstadt ein Drittel des Wohnungsbaus gefördert oder gemeinwohlorientiert (maximale Miethöhe: 66–75 Prozent der OVM), ein Drittel stark preisgedämpft (zum Beispiel durch Genossenschaften, innovative Wohnprojekte oder Baugruppen), und ein Drittel preisgedämpft entsteht; hiervon dürfen wiederum zwei Drittel nicht über der OVM vermietet werden. Auf privaten Flächen müssen bei Neubauten ab zwölf Wohnungen ein Drittel geförderter Wohnraum (ohne Belegungsrecht) oder ein Viertel mit Belegungsrecht entstehen. Der Rest kann freifinanziert gebaut werden.

In Frankfurt wurde 2014 eine ›Soziale Bodenordnung‹ mit einer 30 Prozent Quote für geförderten Wohnungsbau erlassen. Diese war unverbindlich und schrieb keinen verpflichtenden Anteil für Sozialwohnungen fest. Zudem wurde sie erst nach der Fertigstellung zahlreicher großer Stadtentwicklungsprojekte implementiert, wie dem Riedberg, Europaviertel und Osthafen (vgl. Schipper 2018: 87f.). Auf Grund der Unverbindlichkeit wurde die Quote kaum eingehalten. Ein verbindlicher Baulandbeschluss wurde in Frankfurt 2020 eingeführt. Demnach müssen 30

Prozent aller Wohnungen gefördert entstehen, 15 Prozent im ersten Förderweg (max. 6,50€/m²) und 15 Prozent im zweiten Förderweg, dem kommunalen, mittelschichtfokussierten Programm (9,50-10,50€/m²). Zusätzliche 15 Prozent sollen im Konzeptvergabeverfahren an gemeinschaftliche Wohnprojekte und Genossenschaften vergeben werden; 15 Prozent im freifinanzierten Wohnungsbau und 10 Prozent preisgedämpftes Eigentum entstehen. So soll in Gebieten, für die neues Baurecht geschaffen wird, auf »transparente« Weise kommuniziert werden, zu welchen Anteilen was von wem gebaut wird (Stadt Frankfurt a.M. 2020). So heißt es von Seiten der Stadt: »Einheitlich und verbindlich festgelegt wird die Methode der Wertermittlung der planungsbedingten Bodenwertsteigerung und damit der Rahmen für eine Kostenbeteiligung [der Bauherren]« (ebd.). Bisher wurden auf Grund fehlender Flächen nur wenige städtebauliche Projekte nach Baulandbeschluss in Frankfurt entwickelt. Zudem stellt das Modell die Verwaltung vor Herausforderungen: Die Kommune muss den Anfangswert des Bodens und den Endwert nach der Entwicklungsmaßnahme bestimmen. Dabei sind, vor allem in Zeiten volatiler Bodenpreis- und unsicherer Zins- und Baukostenentwicklungen, in der praktischen Umsetzung eine Vielzahl von Variablen zu berücksichtigen, die in der Aushandlung und Festlegung des Bodenpreises eine Rolle spielen. Daraus erwachsen Herausforderungen für die Öffentlichkeitskommunikation und die Gestaltung der Verhandlungen.

In Dresden wurde erstmals 2019 ein ›Kooperatives Baulandmodell‹ mit einer einheitlichen Sozialbauquote von 30 Prozent erlassen. Auf Grund unterschiedlicher Planungsfortschritte für Bauvorhaben zum Zeitpunkt des Erlasses gab es zunächst eine Übergangsregelung, die vorgab, dass 15–30 Prozent Sozialwohnungen gebaut werden sollten, wobei die niedrigere Quote vorgesehen war für Projekte, für die der B-Plan schon vorlag. Immobilienunternehmen, die im freifinanzierten Wohnungsbau aktiv sind, machten rasch gegen das neue Vorhaben mobil. Ihr Argument: Die Fördermittel des Landes Sachsen würden nicht mit den gestiegenen Preisen für Boden, Zinsen etc. schritthalten können. Sie klagen auch über die »exorbitanten« Grundstückspreise:

> »Alle, die eins besitzen, verlangen im Vergleich von vor zehn Jahre vier- bis fünffach höhere Summen. Da haben wir freien Bauunternehmer einen klaren Nachteil zum Beispiel gegenüber Genossenschaften oder großen Vermietern, die noch eigene freie Grundstücke haben oder jetzt beispielsweise ihre freien ›Wäscheplätze‹ bebauen wollen. Da sind die Grundstückskosten gering. Genau wie die WiD, die die Grundstücke von der Stadt bekommt.« (Sächsische Zeitung 01.11.2020)

Als 2020 die Übergangsfrist vom Stadtrat verlängert werden sollte, um den Unternehmen entgegenzukommen kam es kurzfristig zur Abstimmung über das gesamte Baulandmodell, dessen Quote langfristig von 30 auf 15 Prozent gesenkt werden

sollte. »Es gab eine zufällige Mehrheit für die eher konservative Seite an dem Tag und da haben die das dann einfach gemacht« (Interview Verwaltung I). Der von der FDP, CDU, AfD und den Freien Wählern befürwortete Stadtratsbeschluss wurde zwar später zurückgezogen, da er unsachgemäß verlaufen war, dennoch wurde 2022 schließlich – dem Druck der Projektentwickler nachgebend – die Quote im Baulandmodell auf 15–30 Prozent gesenkt.

Die Strategien der Konzeptvergabe und der Baulandbeschlüsse sind ein Weg in Richtung mehr bezahlbaren Neubaus. Obgleich ihre materielle Wirksamkeit begrenzt ist, haben die Baulandbeschlüsse die Debatten um Preisentwicklungen und die private Abschöpfung von gemeinschaftlich generiertem Mehrwert eine neue Richtung gegeben. Ob sie im Licht der zugespitzten Krisen erneut gemeinwohlorientiert nachjustiert werden, ist fraglich. So wird von Akteuren aus Verwaltung und Politik betont, dass die Abstimmungsprozesse Kontinuität und Verlässlichkeit gegenüber den Bauherren erfordern. Zugleich gehen die gemeinwohlorientierten Strategien bereits heute nicht weit genug.

4 Schlussbetrachtung

Kommunale staatliche Akteure haben in den letzten Jahren ihren technokratischen und reformistischen Instrumentenkoffer ausgebaut und erweitert, wobei die konkreten Einsatzweisen in ihrer Effektivität und in ihren spezifischen Herausforderungen regional unterschiedlich zu bewerten sind. Sie stehen vor der Herausforderung, eine öffentliche Infrastruktur zu gewährleisten, die eine Schlüsselrolle in der kapitalistischen politischen Ökonomie spielt, die multiskalar gesteuert wird und die im BGB geregelte privatrechtliche Verträge prägt. Wie der Beitrag zeigt, stoßen transformative Ansätze, und in geringerem Maße auch reformistische Ansätze, auf eine verminderte staatliche Responsivität. Hingegen können technokratische Strategien eher durchgesetzt werden.

Technokratische Strategien erwirken geringfügig Verbesserungen und führen mitunter zu weiterer Verdrängung. Im Hinblick auf die Produktion vermögen die bisher eingesetzten Instrumente lediglich, die bezahlbaren Bestände auf einem niedrigen Niveau zu stabilisieren. Klassische Bauvorhaben adressieren nach wie vor primär die Mittel- und Oberschicht. Der bezahlbare Neubau bleibt insgesamt beschränkt: Durch spät implementierte Baulandbeschlüsse, nicht dauerhaft auf Bezahlbarkeit ausgerichtete Fördergesetze für preisgedämpften und belegungsgebundenen Wohnraum und einen Mangel an verbliebenen, größeren Flächen für innerstädtische Entwicklungsprojekte. Die auf die soziale Mischung ausgerichtete Strategie im Neubau ist für alle großen politischen Parteien anschlussfähig – zumal sie profitorientierte Investoren nicht grundlegend vom Neubau ausschließt und weiter Rendite auf dem Wohnungsmarkt ermöglicht.

Auf Grund der Baulandbeschlüsse und Innovationen auf der Verwaltungsebene, wie der ›Dachgenossenschaft Wohnen‹ in Tübingen oder dem ›Netzwerk für gemeinschaftliches Wohnen Frankfurt e.V.‹, gibt es die Aussicht, dass sich ein junges Marktsegment aus innovativen Projekten stabilisiert und auch Genossenschaften wieder verstärkt im Neubau aktiv werden. Tübingen weist im Hinblick auf die städtebauliche Strategie eine relativ effektive Strategie auf – begünstigt durch eine engagierte Zivilgesellschaft, stabile grüne Machtverhältnisse und eine kreative, dialogoffene Verwaltung, in der Liegenschaftsamt und Stadtentwicklungsplanung institutionell vereint sind. Die Stadt- und Bevölkerungsstruktur ist in Anbetracht der bereits seit Jahrzehnten angespannten Lage auf dem Wohnungsmarkt homogener als in den anderen Städten. Zudem resoniert die Strategie mit einer aktiven Zivilgesellschaft.

Der Fokus dieses Beitrags lag auf den Instrumenten, die primär den Neubau und damit nur einen kleinen Teil des Wohnungsmarktes betreffen (in Abhängigkeit des Bevölkerungs- und Bestandswachstums, ca. 0,5-2 Prozent des Bestands). Instrumente der Bestandsbewirtschaftung spielen in den kommunalen Strategien bisher keine zentrale Rolle. Dies verdeutlicht, wie dominant nach wie vor das Narrativ von der (ausschließlichen) Notwendigkeit des Neubaus ist.

Die regulativen Strategien, die in Reaktion auf die Rückkehr der Wohnungsfrage implementiert werden, sind nur bedingt wirkungsvoll. Sie erwecken den Anschein, dass wenig effektive, quantitativ erfolgreiche Ansätze gegen Wohnungsnot entwickelt werden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass politische Mehrheiten für konsequenten Mieterschutz und aktive Bodenpolitik in den meisten Städten fragil sind. Die Verwaltung ist in verschiedene Ämter aufgeteilt und mit zu wenig Ressourcen und Kontrollbefugnissen ausgestattet. Darüber hinaus blockiert eine ausbleibende Priorisierung gemeinwohlorientierter Wohnungspolitik auf Landes- und Bundesebene die Ausweitung lokaler Handlungsspielräume. Um die Versorgungslage langfristig zu verbessern, sind skalenübergreifende gemeinwohlorientierte Strategien unerlässlich. Hierbei muss auch darüber nachgedacht werden, wie die Kommunen ihre Flächen für die öffentliche Infrastrukturversorgung erweitern können, ohne dabei die hohen Preissteigerungen durch Steuergelder finanzieren zu müssen.

Interviewverzeichnis

Interview ÖWU I (öffentliches Wohnungsunternehmen) – Dresden vom 07.11.2022.
Interview Verwaltung I – Dresden vom 17.11.2022.
Interview Verwaltung II – Tübingen vom 04.05.2021.
Interview Verwaltung III – Tübingen vom 20.05.2021.
Interview Projektentwickler I – Frankfurt vom 18.07.2022.

Presseverzeichnis

Frankfurter Rundschau (21.01.2019): »Preise steigen weiter stark«.

Frankfurter Rundschau (14.12.2020): »Sozialmieten sollen länger gelten«.

Frankfurter Rundschau (17.11.2021): »Frankfurt: Kritik an Wohnqualität in der Platensiedlung«.

Frankfurter Rundschau (20.01.2023): »Ärger über Mieterhöhung in der Adolf-Miersch-Siedlung«.

Sächsische Zeitung (01.11.2020): »Streit um Sozialwohnungen: ›Diese Quote ist falsch‹«.

Tagesschau (12.01.2023): »Baupreise und Förderpolitik: Warum zu wenige Wohnungen gebaut werden«.

Literaturverzeichnis

Aalbers, Manuel B./Christophers, Brett (2014): »Centring Housing in Political Economy«, in: Housing, Theory and Society 31(4), S. 373–394, https://doi.org/10.1080/14036096.2014.947082

Amann, Marc (2020): »Mehr als Baugruppe und alternatives Wohnprojekt. Kommentar zu Lisa Vollmer und Boris Michel ›Wohnen in der Klimakrise. Die Wohnungsfrage als ökologische Frage‹«, in: sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung 8(1/2), S. 237–242, https://doi.org/10.36900/suburban.v8i1/2.571

Amt für Wohnungswesen (2021): Tätigkeitsbericht 2020. Hg. v. Stadt Frankfurt a.M..

Amt für Stadtplanung und Mobilität, Landeshauptstadt Dresden (2023): Wohnungsneubau in Dresden nach Eigentümer.

Belina, Bernd (2017): »Kapitalistischer Wohnungsbau: Ware, Spekulation, Finanzialisierung«, in: Schönig, Barbara/Kadi, Justin/Schipper, Sebastian (Hg.): Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur. Bielefeld: transcript, S. 31–45, https://doi.org/10.1515/9783839437292-003

Belina, Bernd (2021): »Bodenpreise und Bodenpreispolitik in Frankfurt/Rhein-Main.«, in: Betz, Johanna/Keitzel, Svenja/Schardt, Jürgen/Schipper, Sebastian/Schmitt Pacífico, Sara/Wiegand, Felix (Hg.): Frankfurt a.M. – eine Stadt für alle? Konfliktfelder, Orte und soziale Kämpfe. Bielefeld: transcript, S. 67–77, https://doi.org/10.1515/9783839454770-006

Betz, Johanna/Kubitza, Tobias/Schipper, Sebastian/Schmitt-Pacífico, Sara (2019): »Gentrifizierung im Frankfurter Gallus. Sozialstruktur, Mietbelastung und Verdrängung in der Vonovia-Siedlung Knorrstraße«, https://www.uni-frankfurt.de/76771554/Studie_GallusVerdrängungKnorrstr_März2019.pdf.

Brede, Helmut/Kohaupt, Bernhard/Kujath, Hans Joachim (1975): Ökonomische und politische Determinanten der Wohnungsversorgung. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Card, Kenton (2022): »From the streets to the statehouse: how tenant movements affect housing policy in Los Angeles and Berlin«, in: Housing Studies, S. 1–27, https://doi.org/10.1080/02673037.2022.2124236

Die Bundesregierung (2023): Mehr Wohngeld für mehr Menschen, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/wohngeldreform-2130068

Die Linke im Römer (2023): Sozialwohnungen in Frankfurt: Von einer Trendwende weit entfernt, https://www.dielinke-im-roemer.de/blog/2023/03/07/sozialwohnungen-in-frankfurt-von-einer-trendwende-weit-entfernt/

DGB (2019): Wohngeld: Instrument mit Licht und Schatten, https://www.dgb.de/themen/++co++16a09c06-f660-11e9-8fcf-52540088cada

Doling, John (2006): »A European Housing Policy?«, in: European Journal of Housing Policy 6(3), S. 335–349, https://doi.org/10.1080/14616710600973169

Egner, Björn/Rink, Dieter (2020): »Lokale Wohnungspolitik im Vergleich«, in: Rink, Dieter/Egner, Björn (Hg.): Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten. Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 309–327, https://doi.org/10.5771/9783748908289-309

Evers, Adalbert/Lange, Hans-Georg/Wollmann, Hellmut (Hg.) (1983): Kommunale Wohnungspolitik. Basel: Birkhäuser.

Forum Gemeinschaftliches Wohnen e.V. Bundesvereinigung (2016): »Grundstücksvergabe für gemeinschaftliches Wohnen. Konzeptverfahren zur Förderung des sozialen Zusammenhalts, bezahlbaren Wohnraums und lebendiger Quartiere. Praxisbeispiele aus Tübingen, Hamburg, München und Berlin«.

Fundamenta Group (2022): Fundamenta Group Deutschland erwirbt Wohnensemble mit Gewerbeanteil in Dresden, https://www.fundamentagroup.de/newsroom/fundamenta-group-deutschland-erwirbt-wohnensemble-mit-gewerbeanteil-in-dresden/

Glatter, Jan (2020): »Vom Verkauf zur Neugründung einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft – Neujustierung der Wohnungspolitik in Dresden«, in: Rink, Dieter/Egner, Björn (Hg.): Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten. Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 217–234, https://doi.org/10.5771/9783748908289-217

Grohs, Stephan/Zabler, Steffen (2021): »Wohnungspolitik als Sozialpolitik? Zum Wechselspiel von Haushaltslage, Sozialausgaben und kommunalen Investitionen in Wohnraum«, in: Egner, Björn/Grohs, Stephan/Robischon, Tobias (Hg.): Die Rückkehr der Wohnungsfrage. Ansätze und Herausforderungen lokaler Politik. Wiesbaden: Springer VS, S. 37–57, https://doi.org/10.1007/978-3-658-31027-1_3

Hahn, Lisa/Hemmerich, Luca (2021): »Mietentscheid Frankfurt: Direktdemokratisch für mehr bezahlbaren Wohnraum«, in: Betz, Johanna/Keitzel, Svenja/Schardt, Jürgen/Schipper, Sebastian/Schmitt Pacífico, Sara/Wiegand, Felix (Hg.): Frankfurt a.M. – eine Stadt für alle? Konfliktfelder, Orte und soziale Kämpfe. Bielefeld: transcript, S. 383–392, https://doi.org/10.1515/9783839454770-034

Harlander, Tilman (2018): »Wohnungspolitik«, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 2953–2965.

Harvey, David (2006 [1982]): The Limits to Capital. London u.a.: Verso.

Heeg, Susanne/Schipper, Sebastian (2021): »Der Stachel des Widerspruchs: Wohnungspolitik und soziale Kämpfe in Frankfurt a.M.«, in: Betz, Johanna/Keitzel, Svenja/Schardt, Jürgen/Schipper, Sebastian/Schmitt Pacífico, Sara/Wiegand, Felix (Hg.): Frankfurt a.M. – eine Stadt für alle? Konfliktfelder, Orte und soziale Kämpfe. Bielefeld: transcript, S. 53–64, https://doi.org/10.1515/9783839454770-005

Held, Tobias (2011): »Verkäufe kommunaler Wohnungsbestände – Ausmaß und aktuelle Entwicklungen«, in: Information zur Raumentwicklung (12), S. 675–682.

Holm, Andrej (2022): Objekt der Rendite. Zur Wohnungsfrage und was Engels noch nicht wissen konnte. Berlin: Dietz Berlin.

IZ Research (2022): Das Recherche-Toolkit für Immobilienprofis, https://iz-research.com/

Jensen, Inga (2020a): »Strategien der ›Communalisierung‹ der Wohnraumversorgung in Friedrichshain-Kreuzberg«, in: Schönig, Barbara/Vollmer, Lisa (Hg.): Wohnungsfragen ohne Ende?! Ressourcen für eine soziale Wohnraumversorgung. Bielefeld: transcript, S. 163–175, https://doi.org/10.1515/9783839445082-010

Jensen, Inga (2020b): »Wohnraum als soziale Infrastruktur. Ansätze zur (Re-)Kommunalisierung von Wohnraum betrachtet am Beispiel Berlin«. In: Schönig, Barbara/Vollmer, Lisa (Hg.): Wohnungsfragen ohne Ende?! Ressourcen für eine soziale Wohnraumversorgung. Bielefeld: transcript, S. 147–162, https://doi.org/10.1515/9783839445082-009

Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP).

Künstler, Falk/Schipper, Sebastian (2021): Sozialraumanalyse Ginnheim. Ein Frankfurter Stadtteil der Kontraste. Frankfurt: Goethe-Universität Institut für Humangeographie.

Mayer, Margit (1995): »Stadtpolitik im Umbruch«, in: Hitz, Hansruedi/Keil, Roger/Lehter, Ute/Ronneberger, Klaus/Schmid, Christoph/Wolff, Richard (Hg.): Capitales fatales. Urbanisierung und Politik in den Finanzmetropolen Frankfurt und Zürich. Zürich: Rotpunktverl., S. 123–136.

Marcuse, Peter (2012): Reforms, Radical Reforms, Transformative Claims, https://pmarcuse.wordpress.com/2012/03/25/11-blog-11-reforms-radical-reformstransformative-claims/

Netzwerk Frankfurt für gemeinschaftliches Wohnen e.V. (04.08.2021): Kampagne Erbbauzinssatz senken, https://www.gemeinschaftliches-wohnen.de/erbbauzins-aktion/

Pestel Institut (2023): Bauen und Wohnen in der Krise. Aktuelle Entwicklungen und Rückwirkungen auf Wohnungsbau und Wohnungsmärkte. beauftragt vom Verbändebündnis »Soziales Wohnen«, https://www.mieterbund.de/fileadmin/public/Studien/Studie_-_Bauen_und_Wohnen_in_der_Krise.pdf

Prognos (2019): Wer baut Deutschland? Inventur zum Bauen und Wohnen 2019, https://www.prognos.com/sites/default/files/2021-01/20190509_inventur_zum_bauen_und_wohnen_2019_-_prognos-wohnungsbau-studie.pdf

Rink, Dieter/Egner, Björn (2020): »Lokale Wohnungspolitik: Agenda, Diskurs, Forschungsstand«, in: Rink, Dieter/Egner, Björn (Hg.): Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten. Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 9–42, https://doi.org/10.5771/9783748908289-9

Rink, Dieter/Vollmer, Lisa (2019): »Mietenwahnsinn stoppen!«, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen 32(3), S. 337–349, https://doi.org/10.1515/fjsb-2019-0041

Schipper, Sebastian (2013): Genealogie und Gegenwart der ›unternehmerischen‹ Stadt. Neoliberales Regieren in Frankfurt a.M. 1960–2010. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Schipper, Sebastian (2018): Wohnraum dem Markt entziehen? Wohnungspolitik und städtische soziale Bewegungen in Frankfurt und Tel Aviv. Wiesbaden: Springer VS, https://doi.org/10.1007/978-3-658-17993-9

Schipper, Sebastian (2021): »Der Staat als Adressat städtischer sozialer Bewegungen. Wohnungspolitische Kämpfe und postneoliberale Konstellationen«, in: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 65(2), S. 58–71, https://doi.org/10.1515/zfw-2020-0027

Schipper, Sebastian/Heeg, Susanne (2020): »Frankfurt a.M.: Widerstreitende Positionen und gegensätzliche Entwicklungen«, in: Rink, Dieter/Egner, Björn (Hg.): Lokale Wohnungspolitik. Beispiele aus deutschen Städten. Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 121–137, https://doi.org/10.5771/9783748908289-121

Schönig, Barbara (2018): »Ausnahmesegment. Form und Funktion des sozialen Wohnungsbaus im transformierten Wohlfahrtsstaat«, in: Prokla (191), S. 227–245, https://doi.org/10.32387/prokla.v48i191.82

Soederberg, Susanne (2021): Urban displacements. Governing surplus and survival in global capitalism. London, New York: Routledge Taylor & Francis Group, https://doi.org/10.4324/9780429280825

Stadt Frankfurt a.M. (2008): Wohnungspolitische Leitlinien, https://frankfurt.de/-/media/frankfurtde/service-und-rathaus/verwaltung/aemter-und-institutionen/amt-fuer-wohnungswesen/pdf/wohnungspolitische-leitlinien-der-stadt-frankfurt-am-main.ashx

Stadt Frankfurt a.M. (2020): Baulandbeschluss für die Frankfurter Stadtentwicklung. Leitlinie I – Städtebaulicher Vertrag mit der Stadt Frankfurt a.M., https://www.gemeinschaftliches-wohnen.de/wp-content/uploads/2022/05/Baulandbeschluss_Leitlinie1_final.pdf

Torgersen, Ulf (2020): »Housing: the Wobbly Pillar under the Welfare State«, in: Schipper, Sebastian/Vollmer, Lisa (Hg.): Wohnungsforschung. Ein Reader. Bielefeld: transcript, S. 151–160, https://doi.org/10.1515/9783839453513-007

Universitätsstadt Tübingen (o.J.): Dachgenossenschaft Wohnen, http://dachgeno-tue.de/wp-content/uploads/2022/03/Broschuere_Dachgenossenschaft.pdf

Universitätsstadt Tübingen (2019): Wohnraumbericht 2019, https://www.tuebingen.de/verwaltung/uploads/wohnraumbericht.pdf

Universitätsstadt Tübingen (2020): Baukultur schaffen – mit gemeinwohlorientierter Bodenpolitik.

Universitätsstadt Tübingen (2022): Programm ›Fairer wohnen‹, https://www.tuebingen.de/26318.html#/26334

Vogel, Hans-Jochen (2019): Mehr Gerechtigkeit! Wir brauchen eine neue Bodenordnung – nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar. Freiburg: Verlag Herder.

Die voraussetzungsvolle lokale Bekämpfung des ›Landarztmangels‹

Andrea Futterer

1 Wenn der Arzt nicht mehr kommt

In immer mehr strukturell benachteiligten, vor allem ländlich geprägten Regionen gelingt es nicht, freiwerdende Arztpraxen mit Nachfolger:innen zu besetzten. Praxisschließungen verunsichern die lokale Wohnbevölkerung und bringen die Problematik auf die Agenda der Lokalpolitiker:innen, insbesondere der Bürgermeister:innen. Der Modus einer schleichenden Politisierung bestimmt die Handlungsmöglichkeiten der betroffenen Kommunen in mehrfacher Hinsicht. Die Gemeinden und Landkreise erweisen sich im Rahmen eigens erhobener Analysen und eingerichteter Austausch- und Kooperationsforen als ›ansprechbar‹. Ob und inwiefern es zu lokalstaatlichem Handeln kommt, hängt jedoch von den sich engagierenden Akteuren, dem vorhandenen Sachverstand und nicht zuletzt den finanziellen Spielräumen der Kommunen ab. Und selbst wenn in diesen Bereichen Ressourcen aktiviert werden, sind lokale Initiativen zur Versorgungssicherung nicht ohne Weiteres von Erfolg gekrönt. Vielmehr erweist sich das Gros der zur Verfügung stehenden Instrumente und der flankierenden Maßnahmen allenfalls als partiell wirksam.

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, die lokalstaatliche Responsivität im Zuge des öffentlich problematisierten ›Landarztmangels‹ zu begreifen. Dazu gehört auch, die Erfolgsbedingungen und Gründe für das Scheitern lokaler Initiativen aufzuzeigen. Der Beitrag geht in diesem Sinne der folgenden Frage nach: Wie gehen Kommunen mit der ihnen zugetragenen Gewährleistungsverantwortung um? Sind Schritte in Richtung einer kommunalen Bekämpfung des ›Landarztmangels‹ erkennbar? Traditionell haben schließlich weder Gemeinden noch Landkreise eigene Kompetenzen in der politischen Organisation der vertragsärztlichen Versorgung. Vielmehr legt der Bundesgesetzgeber die Rahmenbedingungen fest, die von den Akteuren der gemeinsamen Selbstverwaltung im Anschluss auf Bundes- und Landesebene konkretisiert werden. Die Kommunen zählen in diesem Sinne nicht zum klassischen gewährleistungsstaatlichen Arrangement.

Gleichwohl schaffen die Gesundheitsreformen der vergangenen 15 Jahre Anreize und Möglichkeiten für Kommunen, sich an der Bearbeitung lokaler Versorgungsprobleme zu beteiligen. Der Gesetzgeber reagiert in diesem Sinne auf die Problematisierung der wachsenden räumlichen Disparitäten in der Versorgung. Doch die Regulierungsbemühungen verfehlen ihr Ziel. Denn – so lautet die Leitthese des Beitrags – wenn der lokale Staat einmal aktiviert ist, erweist es sich als hochgradig kontingent, ob und inwiefern Lösungen gefunden werden. Grundsätzlich erweisen sich auch die neuen kommunalen Instrumente als zu schwach und in der Umsetzung als zu voraussetzungsvoll, um die Versorgungsprobleme in der Fläche zu lösen. Die Grenzen der Instrumente und des dahinterstehenden Regulierungspfads werden von den lokalstaatlichen Akteuren – den Bürgermeister:innen, Landrät:innen, Gemeinde- und Kreistagsabgeordneten und der Kommunalverwaltung – reflektiert, insbesondere vor dem Hintergrund eines wachsenden interkommunalen Wettbewerbs.

Nichtsdestotrotz ergreifen Kommunen neben den gegebenen gesetzgeberischen Instrumenten flankierende Maßnahmen zur Linderung der Sicherstellungsprobleme. Sie vermitteln interessierten Ärzt:innen Kitaplätze und stellen günstige Grundstücke bereit. Sie organisieren Patiententransporte, schalten Werbeanzeigen und loben kommunale Stipendien für interessierte Studierende aus. Sie gründen Arbeitsgruppen, eignen sich versorgungsrelevantes Wissen an und vernetzen sich mit den traditionell zuständigen Akteuren. Doch auch diese rege kommunalpolitische Aktivität vermag die Versorgungslagen in den betreffenden Regionen allenfalls zeitweise zu stabilisieren. Häufig gelingt es den Initiativen nicht, Ärzt:innen zu gewinnen. Im Laufe der Bearbeitungsprozesse reflektieren die Kommunen die Grenzen ihrer Zuständigkeiten; mitunter wehren sie die zugetragene Gewährleistungsverantwortung ab.

Im Folgenden leiten einige konzeptionelle Überlegungen zu einer Systematisierung der kommunalen Instrumente und der Modi lokalstaatlicher Gewährleistung über (Kapitel 2). Anschließend werden die empirischen Erfolgsbedingungen und die Gründe für das Scheitern der kommunalen Initiativen herausgearbeitet (Kapitel 3) und diskutiert (Kapitel 4). Der Beitrag endet mit einem Fazit, das die Erkenntnisse zusammenfasst und mit dem korporatistischen Entwicklungspfad in Verbindung setzt (Kapitel 5).

2 Kein adäquates Rezept gegen den Ärztemangel?

Die Qualität von medizinischen Leistungen und der Umfang des Leistungskatalogs ambulant zu erbringender medizinischer Leistungen werden im Feld der Gesundheitspolitik ausgehandelt. Dabei bestimmen bundespolitische Akteure die gesetzlichen Rahmenbedingungen des GKV-Systems und damit auch des ambu-

lanten Sektors. Die parteipolitische Willensbildung ist für die Ausrichtung der Gesundheitspolitik relevant. Das Bundesgesundheitsministerium agiert federführend in der Ausarbeitung der Reformen, die im wichtigsten Regelwerk, dem Fünften Sozialgesetzbuch (SGB V), kodifiziert werden. Neben der Qualität und dem Umfang von Leistungen werden hier auch die Beziehungen zwischen den Akteuren der gemeinsamen Selbstverwaltung bestimmt. Auch die Bestimmungen zur konkretisierenden Normsetzung im Gemeinsamen Bundesauschuss und den Selbstverwaltungsgremien sind hier zu finden. Die genannten bundespolitischen Akteure und die gemeinsame Selbstverwaltung auf Landesebene bestehend aus den Länder-KVen und den Verbänden der Krankenkassen fungieren als tradierte oder klassische Gewährleistungsakteure. Die Bundesländer spielen für die Organisation der ambulanten medizinischen Versorgung nur insofern eine Rolle, als die Universitäten die medizinische Ausbildung organisieren. Den Kommunen kommt im gewährleistungsstaatlichen Arrangement traditionell keine Rolle zu. Vor diesem Hintergrund gelten Kommunen im vorliegenden Beitrag als untypische oder neue Gewährleistungsakteure.

Das skizzierte Ungleichgewicht in der Kompetenzverteilung besteht grundsätzlich fort. Allerdings zielen das Versorgungsstrukturgesetz von 2012 und das Versorgungsstärkungsgesetz von 2015 darauf, die Unterversorgung abzuwenden und kommunales Handeln zu ermöglichen oder zumindest anzureizen (vgl. Gerlinger 2021). Die relevante Regulierung folgt der Erkenntnis, dass die »generell-abstrakte Betrachtungsweise« (Knieps et a. 2012: 14) der Steuerung durch Rechtsetzung und Selbstverwaltung in strukturschwachen, ländlichen Regionen an ihre Grenzen stößt. Diese Deutung des bundespolitischen Vorgehens ist in ihrer Tragweite nicht zu vernachlässigen. Schließlich gilt die Gesundheitspolitik trotz punktueller Einigkeit – wie das parteiübergreifende, auf den ambulanten Sektor bezogene Problembewusstsein[1] im Ampelkoalitionsvertrag verdeutlicht – als ein stark umkämpftes Politikfeld (vgl. Bandelow et al. 2012). Unter den Bedingungen des regulierten Wettbewerbs seit den 1990er Jahren ringen zunehmend mehr Akteure um Einfluss auf das Gesundheitswesens. Dabei ist der bundespolitische Umgang mit Fehlentwicklungen in hohem Maße expertokratisch geprägt. Das zeigen die einflussreichen Schriften des Sachverständigenrats zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen. Der Rat ist damit beauftragt, Analysen zur gezielten Weiterentwicklung des Gesundheitswesens zu erstellen. Angesichts

---

1 Wenngleich die Umsetzung der Zielsetzungen unsicher erscheint, unterstreichen diese eine Aufmerksamkeit für die Fehlentwicklungen im ambulanten Sektor: Die Reformschritte reichen von Niederlassungs- und Anstellungsanreizen über erweiterte Spielräume für neue Betriebsformen und veränderte Vergütungsstrukturen bis hin zu mehr Wettbewerb und eine Flexibilisierung der öffentlichen und koproduktiven Gewährleistung (vgl. SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP 2021: 84–85).

der anwachsenden Zahl an Mediziner:innen deuten die Wissenschaftler:innen lokale Versorgungmängel als Folge einer »Fehlverteilung« (SVR-G 2014: 350) der Ärzt:innenschaft in der Fläche (jüngst vgl. NDR 2023).

Auch allgemeinpolitische Diskurse setzen sich mit den Problemen einer adäquaten Versorgung auseinander. Im Beschluss der 2018 eingesetzten Bundesenquete Kommission ›Gleichwertige Lebensverhältnisse‹ ist die unsichere Zukunft der ländlichen Gesundheitsversorgung ein Thema. Die Verfasser:innen fordern ein weitreichenderes Engagement der Länder-KVen (vgl. BMI 2019: 102–104). In einem Gutachten des Bundesaktionsprogramms ›Modellvorhaben der Raumordnung‹ empfehlen die Autor:innen den betroffenen Kommunen hingegen, ihre Handlungsspielräume zu erfassen und sie »zu motivieren, sich aktiv in die Sicherung der Versorgung einzubringen« (BMVI 2015: 68). Es entsteht das Bild eines interventionsfähigen Kommunalstaats, der Beratungs- und räumliche Steuerungsleistungen für lokale Initiativen erbringen kann.

Diverse Expert:innen des GKV-Systems interpretieren die jüngere bundespolitische Bearbeitung der Versorgungsprobleme ambivalent: Einerseits halten sie an der Genese »neuer Versorgungskonzepte« (Knieps et al. 2012: 16ff) fest. Der Rechtswissenschaftler Martin Burgi (vgl. 2013) geht gar von einer Regionalisierung einiger Steuerungselemente aus. Andererseits räumt er ein, dass der Gesetzgeber zwar eine kommunale Rolle in der Versorgungssicherung vorsieht, die Gebietskörperschaften jedoch nicht in angemessener Weise an der Beantwortung struktureller Versorgungsfragen beteiligt. Im Sinne dieser (Reform-)Debatten und vor dem Hintergrund der Typologisierung steht den klassischen und neuen Gewährleistungsakteuren ein komplexer Mix an Steuerungselementen zur Verfügung, um die ambulante medizinische Versorgung in der Fläche zu gewährleisten: Zu den *klassischen Gewährleistungsakteuren* zählt neben dem Bundesgesetzgeber das höchste Gremium der gemeinsamen Selbstverwaltung, der Gemeinsamen Bundesausschuss (G-BA). Der Gesetzgeber hat den G-BA in der Vergangenheit wiederholt zur Überarbeitung der Bedarfsplanungsrichtlinie angewiesen. In der Folge wurden einige Möglichkeiten zur lokalen Abweichung von den bundesweiten Verhältniszahlen geschaffen und die Instrumente erweitert. Besonders relevant erscheinen die in der hausärztlichen Versorgung eingeführten neuen, feingliedrigeren Planungsbereiche. Weiterhin erhielten die Länder Mitberatungsrechte im G-BA (§ 92 Abs. 7e SGB V), das Recht zur Einrichtung eines Landesgremiums zur sektorenübergreifenden Versorgung mit Empfehlungscharakter (§ 90a SGB V), und die Landesbehörden erhielten das Recht, die Beschlüsse des jeweiligen Landesausschusses der Ärzte und Krankenkassen zu beanstanden (§ 90 Abs. 6 SGB V).

Die körperschaftlich organisierte Vertragsärzteschaft ist nach wie vor der zentrale Gewährleistungsakteur, insbesondere wegen des Sicherstellungsauftrags (§ 72 SGB V). Er verpflichtet die Länder-KVen auf die Gewährleistung einer »ausreichenden, zweckmäßigen und wirtschaftlichen Versorgung«, zu deren Umsetzung

diese diverse Instrumente verfügen. Eines der stärkeren regulativen Instrumente geht auf die Gründung der Bedarfsplanung zurück. Sie wurde in den 1990er Jahren eingeführt, um der sogenannten ›Ärzteschwemme‹ entgegenzuwirken. Noch immer besteht die zentrale Logik des Instruments darin, Planungsbereiche bei einer Überschreitung eines als regelhaft angesetzten Arzt-Patienten-Verhältnisses für weitere Zulassungen zu sperren. Ist ein Planungsbereich hingegen für Zulassungen geöffnet, können Maßnahmen zur Unterstützung von Niederlassungen ergriffen werden. Entsprechende Maßnahmen spielen vor allem dann eine Rolle, wenn bereits eine oder aber wenige Sitzabgaben die regelhafte Versorgung beeinträchtigen. Zu den erwünschten, gesetzlich vereinfachten Niederlassungsanreizen zählen die bevorzugte Behandlung von Ärzt:innen, die sich in schlechter versorgten Gebieten niederlassen sowie finanzielle Anreize und Abweichungen von bundesweit geltenden Honorarvereinbarungen in diesen Gebieten. Der geringeren Inanspruchnahme von ärztlichen Leistungen in dünn besiedelten Gebieten sollen beispielsweise Umsatzgarantien Rechnung tragen. Die Maßnahmen können flexibel und ungebunden über einen Strukturfonds[2] (§ 105 Abs. 1a SGBV) finanziert werden. Die Mittel werden insbesondere für Zuschüsse zu (Zweig-)Praxisgründungen und deren Ausstattung aufgebracht, dienen der Vergütung von Sicherstellungszuschlägen, der Förderung der Nachwuchsausbildung und der Vergabe von Stipendien. Zur verbreiteten Niederlassungsförderung der KVen zählen überdies ›neue‹ Betriebs- und Organisationsformen wie Medizinische Versorgungszentren (MVZ) und deren Filialpraxen oder die Förderung und modellhafte Erprobung von mobilen Versorgungskonzepten sowie die Telemedizin oder Delegationsmodelle. Letztere zielen darauf unterschiedliche Aufgaben an nicht-ärztliches Personal zu delegieren, um für eine Entlastung des ärztlichen Arbeitszeitvolumens zu sorgen.

Wird eine Unterversorgung eines Planungsbereiches festgestellt, werden bedarfsplanerische Maßnahmen verpflichtend wirksam. Auch Krankenhäuser und deren Ärzt:innen können zur ambulanten Leistungserbringung ermächtigt werden. Kommt es sechs Monate nach einer festgestellten Unterversorgung nicht zu einer regelhaften Versorgung, sind die Länder-KVen überdies dazu verpflichtet, sogenannte Eigeneinrichtungen zu betreiben (§105 Abs. 1c S. 3 SGB V). Sie sind zur übergangsweisen Versorgung gedacht, und ihre Finanzierung ist im Rahmen der Strukturfondsmittel aufzubringen.

Den gesetzlichen Bestimmungen stehen wachsende regionale Sicherstellungsprobleme gegenüber. Entsprechend der genannten Kompetenzen springen Kommunen ohne sozialrechtliche Kompetenzen in das entstandene Vakuum.

---

2 Der Strukturfonds zielt durch den Ausbau von Vergütungsanreizen darauf, die Versorgungssituation in bedürftigen Regionen zu verbessern. Die Mittel werden von den Leistungserbringern und Kostenträgern paritätisch aufgebracht und betragen bis zu 0,1 Prozent der jeweiligen Gesamtvergütung.

Obwohl die ärztliche Versorgung nicht zu den klassischen Aufgaben der Kommunen gezählt wird, verknüpfen unterschiedliche Akteure sie mit dem Konzept der Daseinsvorsorge. Dieses bezieht sich auf kommunale Leistungen, die in ihrer Erbringung umkämpft sind und mitunter kooperativ erfüllt werden. Die kommunale Adressierung geht mit der Frage einher, welche Faktoren eine öffentliche Aufgabenwahrnehmung bewirken. Schließlich muss eine Gemeinde über die finanziellen Mittel verfügen, eine Werbekampagne zu schalten, oder sich den Sachverstand aneignen, dessen es zum Betrieb eines kommunalen MVZ bedarf. Kommunalwahlen können Politiker:innen spezifische Lösungskonzepte abringen, aber auch die Überzeugungen und Intentionen lokaler Akteure beeinflussen, ob lokalstaatlich interveniert wird oder Forderungen abgewehrt werden.

Doch zurück zu den *neuen kommunalen Instrumenten* und flankierenden Initiativen. Vier Bereiche kommunaler Gewährleistung gilt es zu untersuchen: Das SGB V regelt, wann die gemeinsame Selbstverwaltung Sicherstellungsmaßnahmen ergreift. Dabei können Kommunen *erstens* die Erfüllung dieser Aufgaben bei den KVen einfordern, indem sie für eine engagierte Niederlassungsförderung lobbyieren. Sie können bei wachsendem Handlungsdruck, spätestens jedoch im Falle einer Unterversorgung, zu stärkeren Mittel greifen, indem sie öffentlichen Druck auf die KVen ausüben. Schließlich weist das SGB V die KVen zu umfassenden Maßnahmen unterhalb einer Niederlassung an.

Zweitens können Kommunen als Trägerinnen von Krankenhäusern auf die ambulante Versorgung einwirken. Es ist ihnen möglich die Aus- und Weiterbildung durch entsprechende Verbünde oder MVZs an den Kliniken zu fördern. MVZs wurden 2004 vom Gesetzgeber eingeführt, um die Kooperation im niedergelassenen Bereich zu fördern und die Versorgung stärker ›aus einer Hand‹ anzubieten. Damit ein MVZ an der vertragsärztlichen Versorgung teilnehmen kann, ist eine Zulassung erforderlich, die vom Zulassungsausschuss erteilt wird. Darüber hinaus bedarf es eines Gesellschaftsvertrags, der Benennung einer ärztlichen oder psychotherapeutischen Leitung und der Übernahme einer Bürgschaft seitens der Gründer:innen für etwaige Forderungen der KV. Aus Patientensicht ähneln MVZ einer Praxisgemeinschaft. Historisch weist das Konzept Ähnlichkeiten mit den Polikliniken der ehemaligen DDR auf. Nachdem die Gründung von MVZs anfangs zahlreichen Organisationsformen offenstand, beschloss der Gesetzgeber 2012, den Betreiberkreis auf Ärzt:innen, Krankenhäuser und Erbringer nichtärztlicher Dialyseleistungen zu beschränken.

Der MVZ-Gründerkreis wird 2015 spezifiziert. Seither können *drittens* die Kommunen als Trägerinnen von MVZ in die ambulante Versorgung eintreten. Auch arztgruppengleiche MVZ sind möglich – ein Umstand, der rein hausärztliche MVZ ermöglicht. Aktuell existieren bundesweit nur knapp 30 kommunal getragene MVZ. Die geringe Zahl hat mehrere Gründe, die von den finanziellen Belastungen für Räumlichkeiten, Personal und technische Ausstattung bis zur begrenzten wirt-

schaftlichen Attraktivität in strukturschwachen Regionen reicht. Gerade hier gilt es als nicht gesichert, dass die Nachfrage an Leistungen seitens der Patient:innen für die Kosten auskömmlich ist, eine entsprechende Einrichtung also schwarze Zahlen schreibt. Letztlich tragen auch rechtliche Unsicherheiten zur Zurückhaltung der Kommunen bei.

Viertens können Kommunen flankierende Niederlassungsanreize schaffen, etwa Darlehen, kommunale Stipendien oder Werbemaßnahmen. Auch die Vermittlung eines Arbeitsplatzes für Lebenspartner:innen oder eines Kitaplatzes für die Kinder der Ärzt:innen zählen hierzu. Weiterhin bieten Bürgermeister:innen vergünstigt Grundstücke an oder weisen neues Bauland aus. Sie stellen Praxisräumlichkeiten zur Verfügung und bauen oder modernisieren Gebäude.

3 Kommunale Bearbeitungspfade zur Versorgungssicherung

Die sechs untersuchten Landkreise waren alle mit erheblichen Schwierigkeiten bei der Versorgungsstabilisierung konfrontiert. Sie stießen innerhalb der Bearbeitungspfade auf vielfältige Hindernisse. Diese erweisen sich oft als schwerwiegend, obgleich es – quasi im Verborgenen –mobilisierbare ›Reserven‹ im System gab, etwa eine zeitweise Erhöhung der ärztlichen Arbeitszeit oder überaus engagierte Einzelakteure. Ungeachtet aller Anstrengungen blieben die Erfolge überschaubar.

3.1 Erfolgsbedingungen für eine Versorgungsstabilisierung

Kommunen engagieren sich zunächst in der Sicherung ihrer örtlichen Versorgungsstrukturen. Sie gehen davon aus, dass kleinere finanzielle Investitionen zügig zur Neuansiedlungen von Ärzt:innen führen. Weil die Neuigkeit einer vakanten Praxis früh ins Rathaus gelangt, gehen Bürgermeister:innen häufig rasch auf die lokale Ärzt:innenschaft zu und versuchen Kontakt zur KV aufzunehmen, um sich einen Überblick über die Lage zu verschaffen. Bestehen bereits Beziehungen zwischen der KV und der Region, kann mit vergleichsweise wenig Aufwand an bestehende Informationskanäle angeknüpft werden (vgl. Interview EKBP IV).

Vorstöße, die finanziell aufwendiger sind oder über die lokale Vernetzung hinausreichen, machen es oft erforderlich, sich weitergehendes, versorgungsrelevantes Wissen anzueignen. Im Großteil der untersuchten Kreisregionen wird der fehlende kommunale Sachverstand durch die KVen nur unzureichend behoben. Versorgungsrelevante Informationen zu den praktizierenden Ärzt:innen werden nicht weitergegeben und Nachfragen zu spezifischen Versorgungformen wiederholt nicht beantwortet (vgl. Interview LKL V). Die Kommunikationskanäle geraten immer wieder ins Stocken, in Teilen sind sie gar nicht bespielbar. In der Folge engagieren Kommunen Forschungs-, Beratungs- und Projektentwicklungsakteure,

die für sie die Bedarfe erheben und diese in den Gemeinde- und Kreisräten sowie gegenüber den Bürger:innen vorstellen.

Unter Umständen gelingt es einer Gemeinde, ein eingerichtetes Gesundheitszentrum mit Ärzt:innen zu besetzen, oder es lassen sich Mediziner:innen in neugebauten oder grundsanierten Ärztehäusern im ländlichen Raum nieder. Die Erfolgschancen für eine Niederlassung steigen, wenn die entstandenen Anreiz- und Werbemaßnahmen über die Gemeinden hinweg Aufmerksamkeit erlangen. Im Altmarkkreis Salzwedel konnte ein solches Gesundheitszentrum Ärzt:innen zur Niederlassung gewinnen. Doch in der Region ist das Zentrum nicht besonders gut angesehen, wie der Kommentar einer Bürgermeisterin aus der Region unterstreicht. Die betreffende Medizinerin praktiziere nur tageweise, und konzentrierte sich ansonsten auf die Bedarfe an anderer Stelle.

> »Es gibt keine größere Geldverschwendung, als irgendwo ein Haus hinzubauen, für das man keine Verwendung hat. […] Eins Komma schieß mich tot Millionen.« (Interview AKSW V)

Entsprechende Anstrengungen sind mit umfangreichen kommunalen Ressourcenaufwendungen verbunden, insbesondere wenn die Kommune als Trägerin einer solchen Einrichtung auftritt, sich also mit organisationalen und rechtlichen Fragen auseinandersetzen muss. In der Regel gilt eine kommunale Trägerschaft als ein weitreichendes und komplexes und deshalb eher unwahrscheinliches Unterfangen: Kommunal getragene MVZ werden in den untersuchten Regionen vereinzelt diskutiert, selten jedoch auch wirklich umgesetzt. Ein Bürgermeister aus dem Landkreis Ansbach plant aktuell ein kommunal getragenes MVZ. Er ist überzeugt, dass er nur so dem Anspruch des Nachwuchses nach weniger Bürokratie und persönlichem Risiko entgegenkommen kann. Die in der Region praktizierenden Ärzt:innen hätten sich verschlossen gegenüber einem ärztlich getragenen MVZ gezeigt, weshalb er nun der Gemeinde das Konstrukt »ans Bein binde« (ebd.). Verhalten optimistisch resümiert er: »Wir glauben, wenn wir es richtig machen, wird es eine wirtschaftliche Nullnummer.« (Interview LAK V)

Damit ist ein zentraler Punkt genannt, über den sich die Kommunen und die KVen oft einig sind: Die finanziellen Risiken eines kommunalen MVZ im ländlichen Raum stellen, ähnlich wie eine KV-Eigeneinrichtung, eine Belastung für den Träger dar. Die aufzuwendenden Mittel fehlen an anderer Stelle und eine auskömmliche Inanspruchnahme in dünn besiedelten Gebieten scheint nicht gesichert. Kommunale Akteure stehen wegen der Finanzierung und der unsicheren Erfolgsaussichten einer Trägerschaft skeptisch gegenüber. Letztlich stellt auch eine öffentliche Einrichtung nicht sicher, dass niederlassungs- oder anstellungswillige Mediziner:innen gefunden werden. Diese Erkenntnis erlangen einige Kommunen selbst, andere beobachten vergleichbare Projekte und verwerfen ihre Pläne mit der Zeit wieder

(vgl. Interview EKBP III). Wenn Kommunen in die Leistungserbringung einsteigen, beauftragen sie Beratungsunternehmen für die Konzeption und die Geschäftsleitungen der Einrichtungen. Entsprechende Kooperationen bestehen im hessischen Vogelsbergkreis. Ein Bürgermeister aus dem Kreisgebiet begründet das Vorgehen wie folgt:

> »Die Kommunen haben keinen eigenen Sachverstand. Punkt. Ende. Aus. Weder der Landkreis noch die Verbandsgemeinde, wir müssen uns den einkaufen.« (Interview EKBP III)

Die flankierenden kommunalen Anstrengungen ähneln denen, die die KVen zur Niederlassungsförderung ergreifen können. Gelder für Praxisgründungen und Stipendienprogramme werden in allen Fallregionen kommunal ausgelobt, auch wenn vergleichbare Strukturen seitens der KVen bereits bestehen. Teilweise werden Förderprogramme auf Gemeindeebene diskutiert, obwohl Kreisstipendien zu keinen oder nur zu wenigen Niederlassungen vor Ort führen (vgl. Interview LKL VII). Die unterschiedlichen Akteure hinterfragen die Wirkmächtigkeit der sich ähnelnden ›alten‹ und ›neuen‹ Instrumente. Einem kommunalpolitisch aktiven niedergelassenen Arzt aus dem Altmarkkreis Salzwedel zufolge können weder die dezentrale Wirkung des Strukturfonds noch die Effekte kommunaler Initiativen seitens der Akteure wirklich bewertet werden (vgl. Interview AKSW IV). Und auch diverse Bürgermeister:innen, Kommunalpolitker:innen und Kreismitarbeitende betonen eher kritisch, die Förderpraxis der KVen stelle sich intransparent dar (u.a. vgl. Interview LKL III, VII, PM IV), sodass nicht ersichtlich sei, ob sich tatsächlich Effekte in schlechter versorgten Regionen einstellten.

Die implizite Kritik an den KVen wird unter anderem daran festgemacht, dass die Voraussetzungen zur Abrufung von Fördermitteln undurchsichtig sind. Eine Mitarbeiterin eines Kreisgesundheitsamtes erinnert sich, dass wegen der voraussetzungsvollen und unsicheren Förderpraxis interessierte Ärzt:innen von einer Niederlassung im Kreisgebiet absahen (vgl. Interview LKL VII). Die KVen und ihre Repräsentant:innen hingegen bewerten ›ihre‹ Förder- und Niederlassungspraxis überwiegend positiv. Vor allem die Flexibilisierungen und Finanzierungshilfen im Bereich der Organisations- und Betriebsformen würden adäquate Antworten auf den Anspruchswandel des Nachwuchses geben.

Wenngleich es in der Tat schwierig zu bewerten ist, welche Maßnahme und welcher Akteur Erfolge verspricht, so gelingen immer wieder Nachbesetzungen, in deren Zusammenhang auf die Förderpraxis der KVen verwiesen wird. In den Interviews werden auf Nachfrage selten spezifische lokale Projekte seitens der KV-Repräsentant:innen genannt. Selbst wenn die Maßnahmen also Effekte erzielen, irritiert doch die Leerstelle der Wirkungsdetails. Schließlich böte eine erfolgreiche Niederlassungspraxis den KVen eine nicht zu vernachlässigende Legitimationsgrundlage.

Die Instrumente und die Bilanz der traditionellen Niederlassungspraxis geben den Kommunen durchaus Grund zu der Annahme, bei Bedarf Erfolge durch Kooperationen mit den KVen erwirken zu können. Wenn die entsprechenden Kontaktaufnahmen beantwortet werden, erfolgen etwaige Niederlassungen wenig öffentlichkeitswirksam. Dann allerdings, wenn Kooperationsbemühungen scheitern und Kommunen öffentlich Druck auf die KVen ausüben, beispielsweise wenn sie eine Neuzulassung einfordern, wirkt sich das auf die Beziehungen zwischen den Akteuren aus. Ein Kreisrepräsentant erinnert sich,

> »das gute Miteinander endet und dann hat man das Gefühl, man weiß gar nicht, warum ist denn jetzt plötzlich so ein starker Sand im Getriebe, wenn der Zulassungsausschuss über irgendeine Stelle […] entscheiden soll.« (Interview EKBP III)

Entsprechende öffentliche Kampagnen führen mitunter zum Einlenken der KVen, also zur Zulassung von Kandidat:innen, die in der Folge kommunaler Aktivitäten akquiriert wurden. Ein Journalist der Altmark Zeitung lobt, wie eine Praxis im Kreisgebiet wieder besetzt werden konnte:

> »Ein Bürgermeister, der gemeinsam mit einem renommierten Mediziner aus dem Ort alle Hebel in Bewegung setzt und die Kassenärztliche Vereinigung davon überzeugt, dass diese ärztliche Versorgung in Dähre unverzichtbar ist. Und beide erreichen auch tatsächlich etwas. Das verdient Anerkennung und vor allem auch Unterstützung.« (Altmarkzeitung 16.05.2014)

Zudem wird von einigen kommunalen Akteuren auf gute Erfahrungen mit lokal verankerten Regionalvertretern der KVen verwiesen. Diese konnten in Gesprächen mit der Ärzt:innenschaft erreichen, dass ehemalige Praktizierende wieder stunden- oder tageweise in die Versorgung zurückkamen, um Engpässe abzumildern (vgl. Altmark Zeitung 21.10.2010).

Eine möglicherweise überraschende, versorgungsrelevante Verbindung besteht zwischen der lokalen Ärzteschaft und der Kommunalpolitik. Über den Praxisalltag hinaus engagieren sich Ärzt:innen in einigen der untersuchten Landkreise in der Lokalpolitik. Wenn versorgungsrelevante Themen in den Gemeinde- oder Kreistagen diskutiert werden, vermitteln sie zwischen den Welten der Leistungserbringung und der Politik. Für Initiativen im Bereich der Aus- und Weiterbildung kann dies gewinnbringend sein. Ziel von Aus- und Weiterbildungsverbünden ist es, Klebeeffekte zu nutzen und Vorurteile oder Ängste gegenüber einer Niederlassung auf dem Land abzubauen. Dazu kooperieren Kommunen mit Akteuren der Regional- oder Wirtschaftsförderung, um an Schulen und Universitäten, auf Messen, in Zeitungen und online für die Region zu werben (vgl. Interview LKL IV). Oder sie arbeiten direkt mit Hochschulen und ausbildenden Klinken zusammen und organi-

sieren für angehende Absolvent:innen Ausflüge in die Region, um einen Einblick in die Landarztpraxen zu gewähren. Entsprechende Kooperationen bestehen in beinahe allen Kreisregionen. Gleichwohl erschweren vielerorts persönliche Verwerfungen die Zusammenarbeit zwischen den Kliniken und KVen, insbesondere bei der Etablierung von Weiterbildungsverbünden (vgl. Interview LKA I, II, AKSW IV).

Auch Stipendienprogramme zählen zu den Maßnahmen, um Ärzt:innen möglichst früh für die Region zu gewinnen. Sie existieren in unterschiedlichen Formen und verpflichten in der Regel die Stipendiat:innen im Gegenzug zu deren finanzieller Unterstützung im Studium oder der Weiterbildung zu einer späteren Arbeit in der Kommune. Es gibt sie angesiedelt an Hochschulen und in Kooperation mit den Fördermitteln des Landes, verwaltet durch KVen oder in Zusammenarbeit mit einem Landkreis. Selten – aber zunehmend in der Diskussion – sind Stipendien- oder Förderprogramme einzelner Gemeinden (vgl. Interview LKL V). Die Erfolge sind auf Grund der Länge der Ausbildungsdauer schwer abzuschätzen. Erste Stipendiat:innen haben ihre Arbeit in einzelnen Regionen aufgenommen (vgl. Interview LKL VII). Nicht alle Regionen können diese Mittel aufbringen. Diese stimulieren zudem, wie andere finanzielle Anreize, einen Wettbewerb um Landärzt:innen, der kritisch reflektiert wird. Letztlich sind die Effekte auch zu hinterfragen, weil die involvierten Akteure die Erfahrung machen, dass Geld nicht der ausschlaggebende Faktor für den Nachwuchs ist. Oft werden die Gelder später zurückgezahlt und es kommt nicht zu den erhofften lokalen Niederlassungen. Ein Anschlussproblem erschwert die Lage: In vielen Regionen fehlen etablierte Ärzt:innen, die den Nachwuchs in Praxen weiterbilden können (vgl. Interview AKSW IV).

Der letzte zu nennende Bereich knüpft nochmals an die Diagnose der Ärzt:innenschaft an: Es fehlt oftmals an gesundheitspolitischem Knowhow in den kommunalen Verwaltungen und der Politik. Ärzt:innen leisten deshalb nach eignen Angaben mitunter ›Aufklärungsarbeit‹. Der Politik und Verwaltung ist der fehlende gesundheitspolitische Sachverstand bekannt (vgl. u.a. Interview EKBP II). In einigen Landkreisen werden Personalstellen im Gesundheitsamt mit der Sicherung der ambulanten medizinischen Versorgung betraut oder gar neue Stellen eingerichtet, die mit Absolvent:innen aus der Versorgungsforschung oder dem Gesundheitsmanagement besetzt werden. Die Aufgabenprofile dieser Versorgungskoordinator:innen oder Gesundheitslots:innen unterscheiden sich lokal stark. Sie fokussieren auf Vernetzungsleistungen, erfordern strategisch-konzeptionelle Kompetenzen und umfassen die Verwaltung von Versorgungsforen. Hintergrund ist laut den Interviewten die Erfahrung, dass lokale Initiativen Kümmerer benötigen. Diese müssen ihr Funktionieren sicherstellen, dabei als Ansprechpartner:innen agieren und etwaige Herausforderungen moderieren.

Die beschriebenen Erfolgsgeschichten bedürfen engagierter, informierter und vernetzter Personen, die sich den aufkommenden Unabwägbarkeiten und etwaigen Interessenskonflikten stellen, die Netzwerkarbeit leisten und langfristig zur Ver-

mittlung zwischen den Akteuren beitragen. Die Herausforderungen, die sich in der Kommunikation zwischen den Leistungserbringer:innen und der Politik und Verwaltung ergeben, sind umfassend. In diesem Sinne sind sowohl die Mobilisierung versorgungsrelevanter ›Reserven‹, die sich im System ausfindig machen lassen, und auch die Praxis der kommunalen Leistungserbringung in hohem Maße voraussetzungsvoll und instabil.

3.2 Interessenskonflikte in den lokalen Akteursnetzwerken

Die Mobilisierung lokaler ›Reserven‹ vollzieht sich oft im Verborgenen, in den Praxen der Niedergelassenen: Alle interviewten Niedergelassenen berichteten, ihre Arbeit habe sich auf Grund des Ruhestands, Wegzugs oder Tods von Kolleg:innen massiv verdichtet. Nicht-versorgte Patient:innen seien deshalb vielerorts darauf angewiesen, dass Ärzt:innen sie kurzfristig aufnehmen oder zeitweise mitversorgen, bis leerstehende Praxen wiederbesetzt oder alternative Versorgungsmodelle installiert werden.

> »Die Zahl der Patienten war auch vorher [vor der Pandemie, Anm. d. A.] schon eigentlich zu hoch. Wir haben immer schon gescherzt, jeder kann noch 200 Patienten abgeben. Vom Verdienst her ist man dann vielleicht ein bisschen weniger, aber in der Zufriedenheit ist man deutlich besser.« (Interview LKL IX)

Die Niedergelassenen beklagen, die Mehrbelastung führe zu Ermüdungserscheinungen in den Praxen, insbesondere bei den Medizinischen Fachangestellten. Sie betonen, unter dieser Überlastung hätten auch die Patient:innen zu leiden. Einerseits reduziere sich die Zeit für den Arzt-Patienten-Kontakt, andererseits erwiesen sich Hausbesuche als zunehmend voraussetzungsvoll. Die zeitweilige Mitversorgung von Patient:innen und deren reibungslose Vermittlung zu Fachärzt:innen benötige Zeit und Kontaktpflege innerhalb der Ärzteschaft. Beides sei nicht mehr wie in der Vergangenheit gegeben. Außerhalb der Praxen litten auch die auf ärztliche Kooperation angewiesenen lokalen Pflegeheime unter der Belastung in den Praxen, so eine Kreismitarbeiterin (vgl. Interview LKA II). Die Berichte verdeutlichen: Die ›Reserve‹ der lokalen Ärzteschaft ist in den betroffenen Regionen bereits in hohem Maße ausgereizt.

Die kommunalen Bemühungen belasten nicht nur die öffentlichen Haushalte sie verstärken auch einen entstehenden Wettbewerb zwischen den Kommunen um die ›Ressource Landärzt:in‹. Ein Bürgermeister resümiert kritisch:

> »Es bringt wenig, wenn wir uns als Kommunen überbieten. Eine finanzstarke Gemeinde hat vielleicht ganz andere Möglichkeiten, als wir es haben. Und dann zieht es alle Ärzte plötzlich in die Gemeinde X, weil dort die Ärzte subventioniert wer-

> den. Ich finde es schon grenzgängig, wenn Ärzte […] zulasten der Gemeinde subventioniert werden bis ultimo.« (Interview LKL VI)

Wenn auch umliegende Kommunen Programme auflegen, sehen die Kommunalvertreter:innen ihr Engagement zunehmend skeptisch. Sie fühlen sich getrieben, aktiv zu werden, ohne zu wissen, ob die Maßnahmen ihnen Erfolg bringen. Der interkommunale Wettbewerb um niederlassungs- und vermehrt auch anstellungswillige Ärzt:innen wird in beinahe allen Fallregionen kritisch bewertet.

Überdies bewerten einige Kommunalvertreter:innen ihr Engagement als ›Aktionismus‹. Selbst wenn ein konkurrierendes Angebot ›nicht mehr als eine Hülle‹ ist oder die betreffende Kommune weiterhin mit der Personalakquise ringt, wächst die Sorge, Ressourcen umsonst investiert zu haben. Angesichts begrenzter Mittel und fehlender Daten zeigen sich Kommunalvertreter:innen verunsichert: Häufig kritisieren sie, sie könnten nicht abschätzen, ob ihre Initiativen die Vorstellungen des Nachwuchses treffen. Bürgermeister:innen fühlen sich alleingelassen mit der auf sie ›abgewälzten‹ Verantwortung für die wohnortnahe ärztliche Versorgung. Mitunter sehen sie eine Überforderung wegen des wachsenden Handlungsdrucks:

> »Ich habe nicht das Gefühl, dass sie [die KV RLP, Anm. d. A.] überhaupt etwas für uns tun, also für uns Kommunen oder für die Bürger. Sie sind irgendwo eher für sich selbst da. Sie müssen den Versorgungsauftrag sicherstellen. Das ist das, was im Gesetz steht, denke ich mal. Das tun sie auch, aber natürlich können sie sich auch zurücklehnen, indem sie sagen: Wir haben jetzt hier fünf unbesetzte Sitze und haben aber keinen Arzt. Damit ist das Buch für uns zu und wir können auch nichts mehr tun.« (Interview EKBP III)

In den Stadt- und Gemeinderäten und auf öffentlichen Veranstaltungen werden in diversen Regionen kritische Stimmen laut, wenn öffentlich getragene Einrichtungen zur Diskussion gestellt werden. Einzelne Kommunalpolitiker:innen problematisieren, dass Steuergelder in das Gesundheitswesen geleitet werden sollen, die den kommunalen Haushalten dann nicht weiter zur Verfügung stehen. Und sie erwähnen, dass der interkommunale Wettbewerb um Ärzt:innen auf diese Weise verstärkt würde. Schließlich könnten es sich nicht alle Kommunen gleichermaßen leisten, diesen Weg zu beschreiten.

An dieser Stelle kommen Gesundheitskonferenzen ins Spiel. Sie wurden in den vergangenen drei Jahrzehnten auf Initiative der Ländergesundheitsministerien und einzelner Kommunen eingerichtet. Grundsätzlich liegt den Konferenzen die Annahme zugrunde, dass Ländern und Kommunen eine größere Verantwortung für die Gesundheitsplanung zusteht (vgl. ebd.: 162). Die Konferenzen gelten als »›runde Tische‹, die die Vertreter aller relevanten Gruppierungen und Institutionen im Gesundheitswesen repräsentieren und auf Informationen und Verständigung, Koope-

ration und Partizipation zielen« (Hollederer 2015: 162). Ihre Geschäftsstellen sind beim Öffentlichen Gesundheitsdienst, also den Landes-, oder Kreisgesundheitsämtern angesiedelt. Damit geht auch eine inhaltliche Zuordnung einher; die Gesundheitskonferenzen fokussieren sowohl auf Prävention und Gesundheitsförderung als auch Gesundheitsversorgung. Im Vogelsbergkreis existiert eine dieser strukturierten Konferenzen, aus der gut zehn Jahre nach Bestehen ein kommunal getragenes MVZ-Projekt entstand. Vergleichbare Aktivitäten bestehen im Altmarkkreis Salzwedel, wobei sie lokal anders genannt werden, da in Sachsen-Anhalt eine etwas anders profilierte Gesundheitskonferenz auf Landesebene eingerichtet wurde.

Darüber hinaus finden sich in der Empirie sogenannte Gesundheitsregionen. Auch diese sind unterschiedlich formalisiert, nicht in gleichem Maße mit Geldern und Verbindlichkeiten hinterlegt. Die Gesundheitsregion des Landkreises Leer wurde 2016 umgesetzt. Ihr ist eine wenig formalisierte Gesundheitskonferenz eingegliedert. Das aus der Gesundheitsregion heraus entstandene Patientenmobil wurde nach zwei Jahren Laufzeit wieder eingestellt. Zur selben Zeit startet die Gesundheitsregion plus im bayerischen Landkreis Ansbach. Eine zuständige Mitarbeiterin berichtet, die Gesundheitsregion fokussiere schwerpunktmäßig auf die frühzeitige Weitergabe versorgungsrelevanter Informationen an die Bürgermeister:innen im Kreisgebiet.

Die Beschäftigten in den Gesundheitsämtern berichten von den Herausforderungen, sich in die Projekt- und Förderlogiken der raumwirksamen Instrumente einzuarbeiten. In Niedersachsen gehen die Landesfördermittel mit inhaltlichen Anforderungen an die Arbeit der Gesundheitsregion einher. Eine Mitarbeiterin des Kreisgesundheitsamtes bemängelt, die Vorstellungen aus »der Politik« (Interview LKL VII) seien oft nicht mit den lokalen Visionen und Gegebenheiten vereinbar. Darüber hinaus müsste sie sich um die langfristige Finanzierung einzelner Projekte kümmern. Sie eigne sich hierfür die Voraussetzungen unterschiedlicher Fördermechanismen an und kämpfe mit den Hürden, Projekte in die »Regelversorgung zu bekommen« (ebd.), also langfristig in den kollektivvertraglichen Leistungskatalog zu überführen.

Eine weitere Herausforderung besteht in der mangelhaften Annahme der Foren durch die relevanten Akteure. Zuständige Mitarbeitende berichteten, die lokale Ärzteschaft beteilige sich nicht. Mühsam aufgebaute Strukturen schliefen wieder ein oder erwiesen sich als wenig wirksam. Dieser Umstand ist auch den mitunter widerstreitenden Interessenlagen der öffentlichen und verbandlichen Akteure geschuldet. So zielen Kommunalverterter:innen in der Regel darauf, die bekannten Versorgungsstrukturen zu erhalten. Ein Bürgermeister stellt klar, Ziel sei es, »dass wir natürlich keinen einzigen Hausarztstandort mehr verlieren. […] Der Hausarzt ist das Allerwichtigste auf dem Land und den wollen wir uns erhalten.« (Interview EKBP III) Den KVen hingegen genügt die Problemnähe nicht, um den als mitverantwortlich wahrgenommenen Kommunen das Ruder zu überlassen. Zu sehr wirken

aus Sicht der Verbände politische Interessen der zur Wahl stehenden Bürgermeister:innen und Landrät:innen. Diverse Vertreter:innen der Länder-KVen äußern sich skeptisch gegenüber einer Kompetenzverlagerung in Richtung der Kommunen (vgl. u.a. Interview VBK II).

Neben den Foren, die sich um Versorgungsbelange kümmern, entstehen lokale Initiativen zur Bekämpfung des ›Landarztmangels‹ auch im Rahmen von Strukturentwicklungsprogrammen. Die Programme konzeptualisieren die ambulante Gesundheitsversorgung als soziale Infrastruktur und setzen dabei unterschiedliche Schwerpunkte.

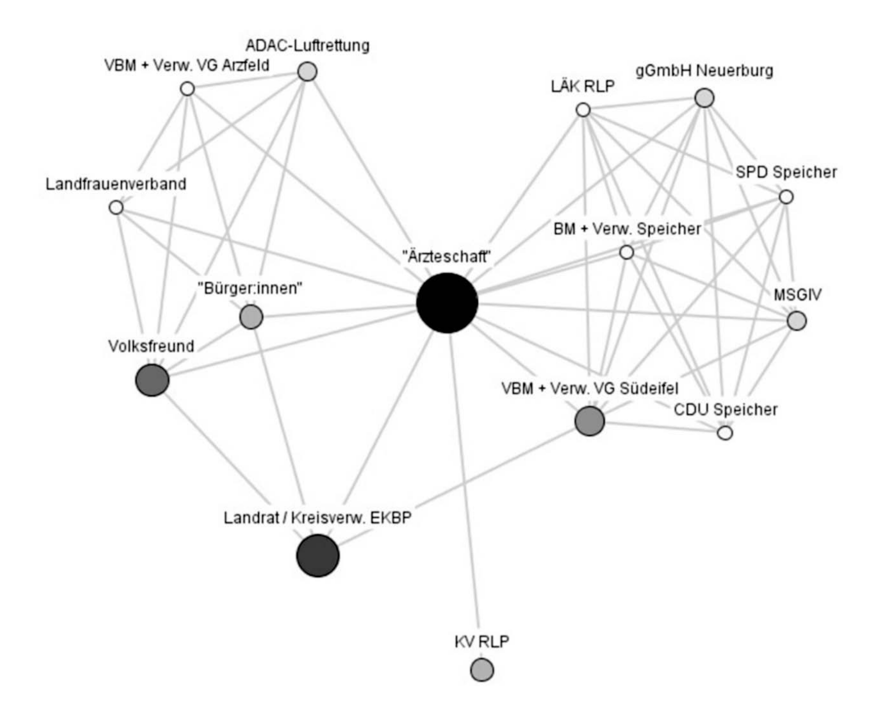


Abbildung 1: Diskursnetzwerk Eifelkreis Bitburg-Prüm für das Jahr 2017. Visualisierung eines One-Mode Netzwerks (Substract-Funktion, Schwellenwert: 0.154)

So ist der lange Weg zur Zulassung eines genossenschaftlich getragenen MVZ im Eifelkreis Bitburg-Prüm durch ein Kreisentwicklungsprogramm eingeleitet worden. Der Prozess zeigt, wie Auseinandersetzungen zu punktuellen Allianzbildungen führen können (Abbildung 1 und 2). Nachdem aus einem Strukturentwicklungsprogramm in Kooperation mit externen Berater:innen die Idee

einer Ärztegenossenschaft auf die politische Agenda gelangt, entwickelt sich in der Presse und in den politischen Gremien eine Auseinandersetzung zwischen dem ärztlichen Genossenschaftschef und dem ihm verbundenen Landrat auf der einen und der KV Rheinland-Pfalz auf der anderen Seite. Der Zulassungsausschuss der gemeinsamen Selbstverwaltung lehnt das Gesuch der Genossenschaft auf Zulassung ab, woraufhin in der Lokalpresse die Daseinsberechtigung der KV infrage gestellt wird (vgl. Trierischer Volksfreund 01.06.2018).

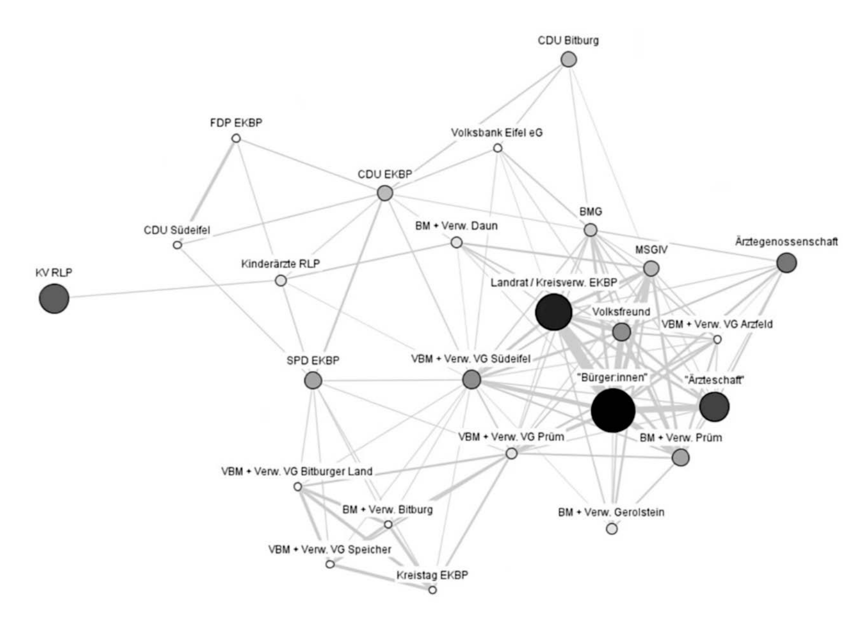


Abbildung 2: Diskursnetzwerk Eifelkreis Bitburg-Prüm für das Jahr 2018. Visualisierungseinstellungen wie Abbildung 1 (Schwellenwert 0.24)

Vormalig lose argumentative Verbindungen zwischen den in der Lokalpresse vertretenen Akteuren (Abbildung 1) wachsen ab 2018 zu Diskursallianzen zusammen. Diese formieren sich zwischen dem Landrat, der Genossenschaft, dem Landessozialministerium, zwei Gemeinden, der Presse, der lokalen Ärzteschaft[3] und den Kreisbewohner:innen (Abbildung 2). Die Größe der Knoten dieser Akteure deutet auf deren Prominenz im Diskurs hin, die Kanten zwischen ihnen und genauer,

3 Die Akteure in Anführungszeichen – die Ärzteschaft und die Bürger:innen – stellen nicht in gleichem Maße einen einheitlichen Akteur dar, wie die anderen Knoten. Alle Aussagen einzelner Ärzt:innen oder Bürger:innen finden sich hier subsumiert.

die Dicke der Kanten, auf die Anzahl der von den Akteuren geteilten Argumenten. Die KV Rheinland-Pfalz befindet sich in der Peripherie des Diskursnetzwerks mit nur einer geteilten Annahme zum überdies stark integrierten Netzwerk.

In mehreren Gemeinderäten werden in Folge des Ablehnungsbescheids Resolutionen verfasst, um Druck auf die KV, die stellvertretend für den Zulassungsausschuss angeklagt wird, aufzubauen. Die erwähnte Diskursallianz stellt mehrfach »Sinn und Berechtigung« (Trierischer Volksfreund 01.06.2018) der KV in Frage und auch einige Bürger:innen denken über die Daseinsberechtigung des Verbandes nach (vgl. ebd.). Die mediale Berichterstattung stellt sich fortan differenziert-aufklärend dar. Die Strukturen und Funktionslogiken im ambulanten Sektor werden erläutert und diskutiert. Parallel münden diverse Konfliktgespräche darin, dass die Landesgesundheitsministerin und später der damalige Bundesgesundheitsminister, Jens Spahn (CDU), eingeschaltet werden. Die im Zentrum des Konflikts befindliche Bürgschaftsfrage wird von Spahn beantwortet und das MVZ zugelassen.

Auch in anderen Kommunen wird wiederholt die Erfahrung gemacht, dass die ›alten‹ und ›neuen‹ Instrumente nicht wie gewünscht wirken, nicht ineinandergreifen und sich gelegentlich gar gegenseitig behindern. So fokussieren klassische Instrumente und Versorgungsformen auf eine ausreichende Nutzung seitens der Patient:innen und eine auskömmliche Entlohnung der Ärzt:innen. Das lokale Engagement erfordert von den Bürgermeister:innen und Verwaltungsmitarbeitenden enorme Anstrengungen und führt dennoch *nur* zu überschaubaren Effekten.

4 Kommunalpolitische Unzufriedenheit mit dem Regulierungspfad

> »Es wird auch investiert und es wird gemacht. Das zielt aber alles ab auf Interventionen, die nicht heute und auch noch nicht nächstes Jahr irgendwas an der Versorgung verbessern oder sicherstellen. Über die Zeit, wo auch die nächsten Kollegen absehbar austreten, ist nichts in Sicht. […] Bei mir ist die Frustration einer soliden Resignation gewichen.« (Interview AKSW IV)

Die von einem niedergelassenen Allgemeinmediziner geäußerte Resignation findet sich im empirischen Material an zahlreichen Stellen. Sie stellt sich ob der Erkenntnis ein, dass die lokalen Bearbeitungspfade nur partiell zur Lösung des ›Landarztmangels‹ beitragen. Frust macht sich auch deshalb breit, weil die gesetzgeberisch angelegten Erwartungen an kooperationsbereite Bündinspartner:innen vor Ort enttäuscht werden. Ein Mitarbeiter einer überregionalen Strukturförderung reflektiert im Interview, der »medizinische Sektor ist uns insgesamt einfach zu komplex. Zu viele Player, die dort unterwegs sind. Zu viele Interessen« (Interview LKL IV). Wiederholt berichten Bürgermeister:innen von gescheiterten Kooperationsbemühungen mit den KVen. Und die KVen kritisieren, dass sich ihre

»Lagergegner« (KV RLP 10.05.2021: 30:09) in den paritätisch besetzten Selbstverwaltungsgremien – die Krankenkassen – nicht für die Versorgung in der Fläche interessierten.

Die beschriebene Überforderung einiger Gemeinde- und Kreisrepräsentant:innen führt zu Ermüdungserscheinungen innerhalb der lokalen Initiativen. So beklagen die Gesundheitsdezernent:innen, Veranstaltungen würden selbst nach einer anfänglichen ›Aufbruchsstimmung‹ nicht mehr besucht, und Netzwerke schliefen ein. Jüngst wurden die Aktivitäten lokaler Akteursnetzwerke zudem von anderen (gesundheitspolitischen) Krisenlagen überschattet. Die lokalen Ressourcen wurden gebündelt und teilweise neu ausgerichtet. Sowohl die Pandemiebekämpfung als auch die Energiekrise werden als Belastung für die lokalen Versorgungsstrukturen und die kommunalen Verwaltungsstrukturen wahrgenommen.

In diesem Zusammenhang zeigt die Empire auch eine Verschiebung der Rolle der Patient:innen. In den frühen lokalen Politisierungsphasen und in der anlaufenden Bearbeitung preisen unterschiedliche KV-Repräsentant:innen und Kommunalvertreter:innen einzelne engagierte Patient:innen, Bürger:innen und zivilgesellschaftliche Initiativen. Demonstrationen und Unterschriftenlisten seien wichtige Impulse für politisches Engagement. Beziehen stärker institutionalisierte Akteure, wie Senior:innenvertretungen eine Haltung zur politischen Bearbeitung der Versorgungsmängel, werden Patient:innen zunehmend ambivalent wahrgenommen und beschrieben. Eine KV-Vertreterin unterstreicht die Herausforderung, mit Patientenanfragen außerhalb der Selbstverwaltungsgremien umzugehen:

> »Wir haben natürlich bei der KV auch eine Stelle für Patientenanfragen. Beziehungsweise wenn es Versorgungsengpässe gibt, gibt es auch schonmal in einem größeren Stil, dass Unterschriften gesammelt werden oder dann eben auch Patienten initiativ tätig werden. Das beantworten wir dann natürlich. Auch da gehen wir in den Dialog, aber das ist dann natürlich etwas, was sehr auf der subjektiven Ebene läuft. Wir haben dann die Schwierigkeit die Perspektive zu transportieren, was für Möglichkeiten wir haben.« (Interview VBK II)

Einige Interviewpartner:innen räumen auf Nachfrage ein, Patient:innen, seien in den politischen Debatten als Bezugspunkte gern gesehen. Mit den formulierten Bedarfen hingegen setze man sich allerdings weniger gern auseinander.

Wie lässt sich das Handeln der traditionellen gewährleistungsstaatlichen Akteure bilanzieren? Die KVen erweisen sich vielfach als Beharrungskraft. Ihnen sind die angebots- und nachfrageseitigen Entwicklungen bekannt, ist sich ein Repräsentant des Landkreises sicher: »In dieser Dekade von 2000 bis 2010 gab es ein Umdenken in der KV. Zumindest insoweit, dass man die Akteure insgesamt an den Tisch holen wollte.« (Interview EKBP II) Auf kommunaler Ebene halten die KVen an den tradierten Strukturen fest und bevorzugen es, innerhalb dieser nach Lösungen zu

suchen. Etwaige Nicht-Responsivität gegenüber den kommunal Verantwortlichen ordnet ein Interviewpartner aus der Geschäftsführung der KV Sachsen-Anhalt ein. Er betont, die Ärzteschaft sei die erste Priorität in der Beratung. Es könne dann schon mal passieren, dass ein Bürgermeister nicht beraten würde, aber das sei nicht die Norm (vgl. Interview AKSW I). Die partielle Nicht-Responsivität gegenüber den Kommunalvertreter:innen paart sich mit einer politischen Profilierung einiger Länder-KVen. So entwickelt insbesondere die KV Rheinland-Pfalz eine umfassende politische Agenda, um der von ihr befürchteten »Planwirtschaft« (KV RLP 15.07.2022: 37:10) entgegenzutreten. Sie fordert zudem eine Regulierung in Richtung Patientensteuerung, um gegen die »Übernutzung« der Versorgungsstrukturen vorzugehen (vgl. KV RLP 2018).

Es erweist sich als schwierig, das Problem ländlicher Versorgungsprobleme innerhalb der bestehenden Strukturen zu lösen. Dieser Umstand, das zeigt die vorliegende Empirie, ist den betreffenden lokalen Akteuren bewusst. Die Bürgermeister:innen versuchen, die Probleme lokal zu befrieden, auch um ihrem politischen Handeln Legitimation zu verleihen. Dieses lokalpolitische Engagement wird von den KVen kritisch beobachtet. Einerseits entlastet es sie in Teilen von ihrer Verantwortung, andererseits bangen die KVen durchaus um ihre Existenz. Entsprechend fokussieren sie in ihrer Problemdeutung vor allem auf den ›allgemeinen Ärztemangel‹ und erhöhen in Form von Forderungen nach mehr Studienplätzen den Druck auf die zentralstaatlich orientierte Gewährleistungsstaatlichkeit und die (aus-)bildungspolitisch zuständigen Länder.

Die Verbände der Kranken- und Ersatzkassen erweisen sich für die hier betrachteten Regionen als weitgehend irrelevant. Sie treten in den politischen Aushandlungsprozessen nur vereinzelt, eher verwaltend und weniger gestaltend in Erscheinung. Und auch die an den Gremien der gemeinsamen Selbstverwaltung beteiligten Patientenvertreter erweisen sich als nachrangig relevant. Die jüngere nicht-funktionale Öffnung der genannten Gremien war für die organisierte Patientenvertretung nicht funktional. Sie erhielt Beratungs- aber keine Mitentscheidungsrechte. Entsprechend spielen die Effekte der Interessenintegration für die Aushandlungen lokaler Versorgungslagen keine gewichtige Rolle. Vielmehr zeigen punktuelle Auseinandersetzungen, dass sich die Wohnbevölkerung und vereinzelte organisierte Interessengruppen zeitweise in die Allianzbildung anderer Akteure einbinden lassen (Abbildung 2), ohne die eigenen, in Teilen weitreichenden Forderungen im politischen Prozess positionieren zu können. Ein Bürgermeister unterstreicht, es stelle auch aus politischer Sicht eine Herausforderung dar, die »stumme Bevölkerung« (Interview EKBP III) zu integrieren. Die besonders betroffenen und weniger artikulationsfähigen Bürger:innen wohnten dezentral, sodass sie sich nicht ohne weiteres zusammentäten, um für die Sache zu streiten (vgl. ebd.)

Angesichts der skizzierten Resignation der Kommunalvertreter:innen liegt die Vermutung nahe, sie könnten ihre Strategien an gewonnene Erfahrungen anpas-

sen. Schließlich sind den lokalen Akteuren die Systemmängel bekannt: Sie wissen, dass sie in die Versorgung eingebunden werden, ohne an der Beantwortung der Versorgungsfragen beteiligt zu sein oder auf die klassischen Instrumente einwirken zu können. Die Strategieentwicklung der Kommunen ist aufschlussreich: Die Lokalpolitik verbleibt überwiegend in der bedarfsplanerisch normierten Sprache, um die KVen – wenngleich zurückhaltend – zu adressieren und zu kritisieren. Zudem reflektiert sie die Grenzen der neuen Instrumente öffentlich, um sie als ›Lösung‹ zurückzuweisen. Bürgermeister:innen und Kreismitarbeitende fordern, öffentliche Interventionen dürften nicht nur symbolpolitisch Gelder verschlingen. Wenn Interventionen nötig sind – mit diesen ist in allen Kreisen bei den öffentlichen Akteure Unbehagen verbunden – sollten sie jedoch mit Kompetenzen und Budgets untersetzt werden. Weil sie Erfahrungen im regionalen Wettbewerb machen, schwingen in den Aussagen der Kommunalvertreter:innen Visionen einer interkommunalen Zusammenarbeit mit. Diese kommt allerdings in der Empirie nicht zustande.

Auch in der nicht-organisierten Ärzteschaft und den lokal unterschiedlich einflussreichen freien Verbänden, wie dem Bayerischen Hausärzteverband lässt sich eine gewisse »Ratlosigkeit« (Interview PM II) feststellen. Ein Niedergelassener illustriert, die kommunalen Anstrengungen glichen dem

> »Training eines Sportlers aus dem Leistungszentrum Leichtathletik einer Kreisstadt, der sich vorbereitet auf einen Wettkampf gegen den Olympiakader verschiedener Länder. Wir versuchen uns hübsch zu machen als Region, wir versuchen, Grundlagen zu schaffen, dass Leute hierher wollen. Da konkurrieren wir mit den Unistädten und großen Kliniken. Diese Konkurrenz können wir so letztlich gar nicht bestehen. […] Das sind ganz kleine Tropfen auf einem sehr heißen Stein.« (Interview AKSW IV)

Diverse Niedergelassene sind davon überzeugt, dass es innerhalb der gemeinsamen Selbstverwaltung zu keiner Lösung für den ›Landarztmangel‹ kommen wird. Vielmehr sei ein externer »Zwang« (Interview AKSW V) erforderlich, die Versorgung neu zu organisieren. Einzelne Ärzt:innen gehen mit den KVen hart ins Gericht. Sie diagnostizieren eine Entkopplung der KVen von der lokalen Ärzteschaft. Um ihre Interessen dennoch in die politischen Prozesse einzuschreiben, nutzen die Niedergelassenen die Räume, die ihnen geboten werden. Vereinzelt nehmen sie an öffentlichkeitswirksamen Veranstaltungen teil und führen eigens bilaterale Gespräche mit Lokal- und Landespolitiker:innen. Die Interviewten zeigen sich allerdings durch die Logiken des politischen Systems desillusioniert und stellen ihr politisches Engagement teilweise auch wieder ein (vgl. Interview VBK IV).

5 Mehr als die reine Verwaltung des Mangels

Der beobachtbare Wandel hin zu einer lokalen Gewährleistungsstaatlichkeit stellt sich als eine hochgradig defizitäre Konstellation dar: Die Erfolgsbedingungen zur Stärkung der vertragsärztlichen Versorgungsinfrastruktur in ländlichen Räumen liegen in mobilisierbaren ›Reserven‹, der Vernetzung der relevanten Akteure, den zur Verfügung stehenden kommunalen Ressourcen und engagierten Einzelpersonen. Diese Faktoren erweisen sich als instabil und lassen sich nicht verallgemeinern, weshalb die hemmenden Bedingungen in den Fokus rücken. Die klassischen Instrumente der KVen tragen keine explizite territoriale Dimension in sich, die die Problemlage adäquat adressieren würde. Und die neuen Instrumente, die es den Kommunen ermöglichen, aktiv zu werden, sind zu schwach, um zu ausreichend Niederlassungen oder Anstellungen zu gewährleisten. In Summe sind alle Instrumente, die auf die Versorgungssicherung in der Fläche zielen, überaus voraussetzungsvoll. Sie hängen von der Kooperationsbereitschaft anderer Akteure ab. Diese ist häufig nicht vorhanden, insbesondere wenn bereits früh versorgungsrelevantes Wissen seitens der KVen unter Verschluss gehalten wird. Dadurch entsteht Frust in den Kommunen.

Grundsätzlich bemängeln beinahe alle an den lokalen Aushandlungsprozessen beteiligten Akteure, die öffentlichen und gewährleistungsstaatlichen Initiativen würden nicht ohne Weiteres ineinandergreifen. Die ›alten‹ und ›neuen‹ Gewährleistungsakteure erweisen sich nicht qua Problemdruck als Bündnispartner. Vielmehr erwarten oder vermuten die Akteure, über einige punktuelle Allianzbildungen hinaus, keine belastbaren gemeinsamen Strategien. Vielerorts schwingen anfängliche Hoffnungen in Resignation um. Und auf Ebene der Instrumente vollzieht sich eine eher ungerichtete Transformation. In Teilen werden Steuerungsinstrumente regionalisiert; zugleich wird an wettbewerblichen Elementen festgehalten oder diese werden sogar gestärkt, wobei (neue) staatliche Ressourcen bereitgestellt werden.

Mit Blick auf die eingangs formulierte Fragenstellung nach der kommunalstaatlichen Reaktion auf den ›Landarztmangel‹, lassen sich folgende Erkenntnisse festhalten: *Erstens* bedingt die Forderung, Bürgermeister:innen sollten sich an der Stabilisierung der ambulanten medizinischen Versorgung beteiligen, in den vorliegenden Fällen ein kommunales Engagement. Das zielt auf den Aufbau von Kooperationen, Netzwerken und Anstrengungen zur Mobilisierung versorgungsrelevanter ›Reserven‹. Dabei gleichen die öffentlichen Interventionen, insbesondere die finanziellen Mittelauslobungen, den Maßnahmen, die auch die Länder-KVen zur Niederlassungsförderung nutzen. Bürgermeister:innen haben durchaus ein Interesse daran, die Versorgung zu sichern. Zugleich lastet auf ihnen der Druck, dem eigenen Handeln Legitimität zu verleihen. Sie orientieren sich deshalb an der lokalen gesellschaftlichen Forderung, die bestehenden Strukturen zu erhalten. Die Gewährleistungserwartungen werden seitens der Kommunen durchaus problematisiert, aber

nur vereinzelt zurückgewiesen. Die kommunale Verantwortungsübernahme zeigt sich in der zunehmenden lokalen Konzeption von Versorgungsmodellen und überregionalen Bemühungen, die lokalen Maßnahmen zu koordinieren.

Zweitens erweist sich die lokale Organisation der Versorgungssicherung als punktuell konflikthaft. Es gelingt mitunter Akteure für ein Projekt zu gewinnen und Allianzen zu bilden. Allerdings betrachten die KVen kommunale Initiativen auch als mögliche Konkurrenz und verwehren ihre Unterstützung. Die politische Organisation ist wegen der berufsständischen Beharrungskräfte seitens der KVen und vor allem wegen der begrenzten kommunalen Ressourcen überaus voraussetzungsvoll. Diskussionen zu entsprechenden austauschorientierten Anreizen, eine Rechenschaftspflicht der KVen gegenüber den Kommunen bis hin zu Zwangsmitteln stehen aus.

Drittens gelingt es den KVen, die wachsenden Sicherstellungsprobleme ihrerseits zu politisieren, die Ansprechbarkeit des Lokalstaats mitvoranzutreiben und sich selbst aus der Schusslinie zu manövrieren oder zumindest die Problematik in Teilen nicht-responsiv ›auszusitzen‹. In diesem Sinne durchläuft das wohlfahrtstaatlich-korporatistische Arrangement eine Transformation: Die Formen und Modalitäten der Gewährleistung verändern sich. Die KVen sind vor allem im Rahmen der Sicherstellungsinstrumente beratend und finanziell unterstützend in der Niederlassungsförderung aktiv. Darüber hinaus zeigen sie sich vermehrt nicht-responsiv und weisen Verantwortung von sich. Dieses Vorgehen wird vom Gesetzgeber nicht sanktioniert, und eine territoriale Zielsetzung wird mit den klassischen Instrumenten nicht ausreichend adressiert. Zugleich übernehmen die Kommunen gewissermaßen wider Willen, zumindest jedoch mit Unbehagen, eine kommunale Gewährleistungsverantwortung. Punktuell stellt der ›lokale Staat‹ gar selbst Leistungen bereit. Ein solches Vorgehen entspricht der Praktik des Staats seine Gewährleistungsverantwortung im Zweifelsfall auch interventionistisch-auffangend zu erfüllen (vgl. Schuppert 2001: 401–2). Dies geschieht vor dem Hintergrund einer umfassenden reflexiven Verantwortungsabwehr zwischen den föderalen Ebenen. Kommunen streben nicht unbedingt nach eigenen Kompetenzen. Kreise haben mitunter Interesse an einer Kompetenzverschiebung, die KVen sehr begrenzt bis gar nicht. Letztlich stabilisiert diese Interessenkonstellation den Regulierungspfad bisweilen. Die beobachtbaren Irritationen lassen aktuell keinen Pfadwechsel erwarten. Es steht auch in Zweifel, ob es eine wünschenswerte Entwicklung wäre, müssten Kommunen diese Aufgabe übernehmen.

Viertens findet seitens der Kommunen kein ›Lernprozess‹ im Umgang mit den klassischen Gewährleistungsakteuren statt. Vielmehr zeigen sie sich resigniert, weil sich die Versprechungen der Regionalisierung der Steuerungsinstrumente als defizitär entpuppen. Sie halten keine materielle Unterfütterung bereit. Es lohnt deshalb über die vorliegende Dysfunktionalität nachzudenken, zumal sich die Versorgungsprobleme perspektivisch zuspitzen werden.

Ergeben sich die Kommunen also einfach dem Dilemma zwischen Aktionismus und Abwahl? Nein: Sie ergreifen Maßnahmen, die punktuell die Versorgung stabilisieren und die die Chance in sich tragen, Strukturen aufzubauen, die sich in Zukunft als belastbar erweisen. Zudem bringen sowohl die Kommunen als auch die Länder-KVen vermehrt die Problemdeutung eines ›allgemeinen Ärztemangels‹ und die damit verbundene Mengensteuerung in die (lokal-)politischen Debatten ein. Diese Wellenbewegung in der Verantwortungszuschreibung in Richtung Länder und Zentralstaat ist ein Ausdruck der begrenzten lokalen Kapazitäten, zumindest im tradierten Regulierungsmodell. Zugleich unterstreicht diese Verschiebung im Diskurs die Dysfunktionalität des wohlfahrtstaatlich-korporatistischen Arrangements, eine wohnortnahe, qualitativ hochwertige ambulante medizinische Versorgung ›auf dem Land‹ zu gewährleisten.

Interviewverzeichnis

Interview LKL III – Landkreis Leer vom 06.05.2021.
Interview LKL V – Landkreis Leer vom 17.05.2021.
Interview LKL VI – Landkreis Leer vom 19.05.2021.
Interview LKL VII – Landkreis Leer vom 20.05.2021.
Interview LKL IX – Landkreis Leer vom 18.06.2021.
Interview PM I – Landkreis Potsdam-Mittelmark vom 09.06.2021.
Interview PM II – Landkreis Potsdam-Mittelmark vom 19.10.2021.
Interview PM IV – Landkreis Potsdam-Mittelmark vom 26.11.2021.
Interview PM V – Landkreis Potsdam-Mittelmark vom 01.12.2021.
Interview EKBP II – Eifelkreis Bitburg-Prüm vom 14.12.2021.
Interview EKBP III – Eifelkreis Bitburg-Prüm vom 11.02.2022.
Interview EKBP IV – Eifelkreis Bitburg-Prüm vom 19.02.2022.
Interview VBK II – Vogelsbergkreis vom 20.07.2022.
Interview VBK IV – Vogelsbergkreis vom 19.09.2022.
Interview VBK V – Vogelsbergkreis vom 13.10.2022.
Interview AKSW I – Altmarkkreis Salzwedel vom 11.11.2022.
Interview AKSW II – Altmarkkreis Salzwedel vom 10.11.2022.
Interview AKSW IV – Altmarkkreis Salzwedel vom 29.11.2022.
Interview AKSW V – Altmarkkreis Salzwedel vom 12.12.2022.
Interview LKA I – Landkreis Ansbach vom 30.11.2022.
Interview LKA II – Landkreis Ansbach vom 12.12.2022.
Interview LKA V – Landkreis Ansbach vom 22.02.2023.

Presseverzeichnis

Altmark Zeitung (21.10.2010): »Müssen mit niedergelassenen Ärzten reden, wie wir das nun organisieren«.
Altmark Zeitung (16.05.2014): »Und die Altmark regt sich doch«.
Trierischer Volksfreund (01.06.2018): »Das Thema betrifft jeden«.

Literaturverzeichnis

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019): Unser Plan für Deutschland. Gleichwertige Lebensverhältnisse überall. Schlussfolgerungen von Bundesminister Horst Seehofer als Vorsitzendem sowie Bundesministerin Julia Klöckner und Bundesministerin Dr. Franziska Giffey als Co-Vorsitzenden zur Arbeit der Kommission »Gleichwertige Lebensverhältnisse«, Berlin, https://www.bmfsfj.de/resource/blob/137240/e94cf2ffab8768fd37a1e632db3ee51e/schlussfolgerungen-kommission-gleichwertige-lebensverhaeltnisse-langversion-data.pdf

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2015): Anpassungsstrategien zur regionalen Daseinsvorsorge. Empfehlungen der Facharbeitskreise Mobilität, Hausärzte, Altern und Bildung, Berlin: Selbstverlag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumforschung (BBR).

Bogumil-Uçan, Simon/Klenk, Tanja (2021): »Varieties of Health Care Digitalization: Comparing Advocacy Coalitions in Austria and Germany«, in: Review of Policy Research 38(4), S. 478–503, https://doi.org/10.1111/ropr.12435

Burgi, Martin (2013): Kommunale Verantwortung und Regionalisierung von Strukturelementen in der Gesundheitsversorgung, Baden-Baden: Nomos.

Hollederer, Alfons (2015): »Gesundheitskonferenzen in Deutschland: ein Überblick«, in: Das Gesundheitswesen 77, 161–167, https://doi.org/10.1055/s-0033-1361109

Knieps, Franz (2012): »Versorgungskonzepte der Zukunft«, in: Bodo Klein und Michael Weller (Hg.): Masterplan Gesundheitswesen 2020, Baden-Baden: Nomos, S. 65–86, https://doi.org/10.5771/9783845240053-65

KV RLP – KV Rheinland-Pfalz (2018): Standpunkt. KV RLP zur Selbstbeteiligung für Patienten, https://www.kv-rlp.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Presse/Hintergrund/KVRLP_Standpunkt_Selbstbeteiligung.pdf

KV RLP – KV Rheinland-Pfalz (10.05.2021): Keine Gewinnmaximierung in der ambulanten Medizin! Frage an SPD-Bundestagskandidatin Tanja Machalet, YouTube, https://www.youtube.com/watch?v=37jickYx8iw

KV RLP – KV Rheinland-Pfalz (15.07.2022): Rigide Bedarfsplanung: Prof. Hecken vom G-BA bei Doc Bartels, YouTube, https://www.youtube.com/watch?v=HaWA7MkvOE8&t=2065s

NDR (2023): »Ärztemangel: Welche Fachärzte fehlen?«, in: MARKT vom 5. Januar 2023, https://www.youtube.com/watch?v=uTUwXBbDewM&t=306s

Rosenbrock, Rolf/Gerlinger, Thomas (2014): Gesundheitspolitik. Eine systematische Einführung, Bern: Huber, https://doi.org/10.1007/978-3-658-01966-2_6

Schuppert, Gunnar Folke (2001): »Der moderne Staat als Gewährleistungsstaat«, in: Schröter, Eckhard (Hg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Opladen: Leske + Budrich, S. 399–414, https://doi.org/10.1007/978-3-663-09926-0_24

SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag, Berlin.

SVR-G – Sachverständigenrats zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (2014): »Bedarfsgerechte Versorgung. Perspektiven für ländliche Regionen und ausgewählte Leistungsbereiche«, in: BT-Drs. 18/1940.

Allianzen und Strategien für saubere Luft in den Städten

Melanie Nagel

1 Einleitung

In den letzten fünf Jahren hat in vielen Städten eine Transformation hin zu mehr Nachhaltigkeit stattgefunden. Ausgelöst wurde dies durch Ereignisse wie den Dieselabgasskandal, ›Fridays-for-Future‹-Proteste, die Ausrufung des Klimanotstands, zahlreiche Klagen wie etwa der Deutschen Umwelthilfe (DUH) für saubere Luft und schließlich auch ein steigendes Gesundheits- und Umweltbewusstsein in der Pandemie. Städte wie Barcelona und Paris sind dabei Vorbilder für mehr Nachhaltigkeit und weniger Verkehr.

Umweltverbände und zivilgesellschaftliche Initiativen setzen sich für die Menschen in den Städten ein, kämpfen oft erfolgreich gegen übermächtige Automobilkonzerne und gewinnen juristische Auseinandersetzungen mit Rückenwind durch die EU. Dabei kommen neben etablierten Umweltverbänden wie dem BUND, der NABU oder der DUH auch neue Akteure ins Spiel. Soziale Bewegungen und Aktivist:innengruppen wie ›Volksentscheid Fahrrad‹, ›Changing Cities‹, ›Citizen Forest‹, ›Bürgerinitiative Neckartor‹ oder ›Green City e. V.‹ bilden Allianzen, erreichen über neue Kanäle und mit unterschiedlichen Formen der Artikulation eine breite Öffentlichkeit und mobilisieren vor allem junge Menschen. Akteurskonstellationen auf lokaler Ebene bilden sich heraus, mit Verbindungen zu anderen politischen Ebenen wie der Landes- oder Bundesebene, aber auch der EU-Ebene (vgl. Nagel/Bravo-Laguna 2022). Diese neuen Allianzen und Strategien entwickeln sich je nach Kontext und Problemlage mit unterschiedlicher Dynamik und Erfolg.

Dieser Beitrag befasst sich mit den Fragen: Gelingt es den neuen Akteuren und Allianzen, einen tatsächlichen Wandel herbeizuführen? Schaffen sie es, die festgefahrenen Strukturen der städtischen Mobilität zu verändern und die Stadtverwaltungen dazu zu bewegen, die Vorherrschaft des motorisierten Individualverkehrs (MIVs) grundlegend zu hinterfragen und sich für saubere Luft und Nachhaltigkeit einzusetzen?

Um diese Fragen zu beantworten, werden nachfolgend die politischen Aushandlungen zur sauberen Luft, das heißt die Akteurskonstellationen der politischen Diskurse in den Fallstudienstädten Stuttgart, Berlin, Hamburg, München und Dresden untersucht. Dabei formulieren Akteure und Akteurs-Allianzen Forderungen für saubere Luft und eine gerechtere Aufteilung der städtischen Flächen zwischen den verschiedenen Verkehrsteilnehmer:innen. Sie adressieren hierbei politische Verantwortliche vor allem auf der kommunalen Ebene. In den untersuchten Städten sind die Akteure, die die städtische Transformation voranbringen, diskursiv unterschiedlich stark vertreten. Zudem zeigt sich, dass Akteure und Allianzen die gesteckten Ziele nicht allein durch die Artikulation ihrer Forderungen erreichen. Besonders wirkmächtig sind juristische Klagen auf verschiedenen politischen Ebenen. Die Ergebnisse dieser politischen Aushandlungen manifestieren sich schließlich in den Luftreinhalteplänen der Städte, die in diesem Beitrag vergleichend mit in die Betrachtung einbezogen werden.

2 Diskursive Aushandlung der sauberen Luft in den Städten

Politische Akteure verhandeln diskursiv, wie Luftreinhaltepläne ausgestaltet und welche konkreten Maßnahmen im Bereich der Luftreinhaltung in den jeweiligen Städten ergriffen werden sollen. Hajer und Versteeg (2005) definieren ›Diskurs‹ in Abgrenzung zu ›Diskussion‹ als Gesamtheit der Ideen, Konzepte und Kategorien, durch die sozialen und physischen Phänomenen eine Bedeutung zugesprochen wird. Diskussion hingegen ist das Objekt der Analyse. Demnach zielt die Diskursanalyse darauf ab, eine bestimmte sprachliche Regelmäßigkeit, die in Diskussionen oder Debatten zu finden ist, zu untersuchen. Aus einer konstruktivistischen und interpretativen Perspektive wird die Sprache, die gebraucht wird, in einer Diskursanalyse untersucht, und es wird von multiplen, sozial konstruierten Realitäten, anstelle von einer Realität, ausgegangen (vgl. Hajer/Versteeg 2005: 176).

Soziale Konstrukte können an Akteure und Institutionen gebunden sein. Ein erfolgreicher Diskurs, ist gegeben, wenn viele Akteure damit die Welt konzeptualisieren. Er verfestigt sich in der organisatorischen Praxis oder in institutionellen Handlungen. Letzteres wird ›Diskursinstitutionalisierung‹ genannt (Hajer 1993: 46). Übertragen auf die diskursive Aushandlung der sauberen Luft in den Städten zeigt sich ein erfolgreicher Diskurs insbesondere in den Luftreinhalteplänen der Städte und manifestiert sich in den darin enthaltenen Maßnahmen zur Problemlösung.

Dieser Beitrag basiert auf den Ergebnissen der empirischen Fallstudien im Handlungsfeld saubere Luft. Dabei wurden Daten in fünf verschiedenen Städten über Expert:innen-Interviews, Dokumentenrecherchen und Diskursnetzwerkanalysen erhoben und trianguliert. Die Analyse fokussiert sich auf die dynamische

Darstellung der Akteure und Diskurskoalitionen und deren Strategien für die Transformation der Städte hin zu mehr Nachhaltigkeit und sauberer Luft.

›Transformation‹, vom lateinischen Wort ›transformare‹, steht für umformen, verwandeln. Die städtische Transformation kann als ein grundlegender Wandel beschrieben werden, der durch neue, technisch-wirtschaftliche Möglichkeiten oder veränderte gesellschaftliche Bedürfnisse ausgelöst werden kann (vgl. Difu 2021). Zentrale Zukunftsfragen der Menschheit werden in den Städten entschieden. Dazu zählen neben der Digitalisierung, dem demografischen Wandel und Migrationsbewegungen vor allem auch Transformationsprozesse. Diese sind komplex und lassen sich nicht einfach steuern, sondern werden über diskursive Aushandlungsprozesse gesellschaftlich beeinflusst. Bei diesen Aushandlungsprozessen kommt der Politik und Verwaltung der Kommunen eine bedeutende und koordinierende Rolle zu (vgl. ebd.).

›Netzwerke‹ sind in diesem Kontext Akteurskonstellationen, das heißt Organisationen aus Politik, Verwaltung, Gesellschaft, Wirtschaft oder Wissenschaft, die sich auf Grund ihrer gemeinsam geteilten Ziele zusammenschließen und sich für eine bessere Luft durch weniger Luftschadstoffe in den Städten einsetzen. Netzwerke können zunächst aus metaphorischer Sicht einen Zusammenschluss von Akteuren darstellen. Aus analytischer Sicht wird mit einer Netzwerkanalyse die Gesamtheit der Knoten und Kanten visualisiert und mit netzwerkanalytischen Maßzahlen untersucht (vgl. Wasserman/Faust 1999). In diesem Fall stellen die Knoten die Akteure (Organisationen) dar, die durch Beziehungen miteinander verbunden sind, sie teilen Argumente in der Debatte zum Thema saubere Luft (vgl. Nagel/Bravo-Laguna 2022). Je mehr Argumente diese Akteure teilen, desto stärker sind sie auf einer ideellen Ebene miteinander verbunden und bilden Diskurskoalitionen (vgl. Hajer 2002). Diese können im Kontext dieser Studie als Allianzen der Transformation interpretiert werden.

Die Auswahl der Städte umfasst verschiedene durch Luftverschmutzung beeinträchtigte Städte, die unterschiedliche Merkmale besitzen und für eine wissenschaftliche Vergleichbarkeit von Interesse sind (vgl. Seawright/Gerring 2008). Ausgangspunkt der Datenerhebung ist die lokale Presseberichterstattung der jeweiligen Städte. Die Zeitungsartikel werden mit Suchworten (Luftreinhaltung, Luftqualität etc.) selektiert, dann mit der Software ›discourse network analyzer‹ kategorisiert und in Netzwerkdaten übertragen (vgl. Leifeld 2020). Anschließend werden diese Netzwerkdaten mit ›visone‹ visualisiert und in verschiedenen Zeitabschnitten analysiert. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse über die zentralen Akteure in der Debatte um saubere Luft dienen als Grundlage für die Auswahl der leitfadengestützten Expert:innen-Interviews. Weitere Expert:innen werden durch Nennung und Empfehlung der Interviewpartner:innen rekrutiert. Relevante Dokumente – wie die städtischen Luftreinhaltepläne – wurden recherchiert und ausgewertet.

3 Allianzen für saubere Luft

Die Fallstudienstädte werden unter dem Aspekt der diskursiven Aushandlung näher beleuchtet. Dabei werden die Diskursnetzwerkanalysen visuell in einer Zeitspanne ausgewertet, in der der Diskurs besonders kontrovers geführt wurde, und mit Erkenntnissen aus den Expert:innen-Interviews gestützt. Die ausgewählten Zeitspannen umfassen mehrere Jahre, je nach Intensität der Medienberichterstattung, und bilden den Zeitraum der größten Auseinandersetzung seit 2016 ab.

Stuttgart

Stuttgart, die Landeshauptstadt von Baden-Württemberg mit ca. 626.000 (Stand 2021) Einwohner:innen, und die Region Stuttgart mit ca. 2,8 Millionen Einwohner:innen, stellen einen der größten Ballungsräume Deutschlands dar. Der Landtag Baden-Württembergs, die Landesregierung und viele politische Landesbehörden befinden sich in Stuttgart. Zudem ist die Region wirtschaftlich stark aufgestellt, mit den bekannten Autoherstellern und -zulieferern Mercedes-Benz, Porsche und Bosch. Auf Grund der Talkessellage besitzt die Stadt eine für die Luftzirkulation ungünstige Topografie. Zwei große Autobahnen (A8 und A81) und zahlreiche Bundesstraßen bilden einen wichtigen Verkehrsknoten in Süddeutschland. Stuttgart gilt seit Jahrzehnten als Autostadt, und die Messstelle am Neckartor gehört deutschlandweit zu den Messstellen mit den meisten jährlichen Überschreitungen bei den Luftverschmutzungswerten. Der konservative CDU-Oberbürgermeister Nopper regiert politisch zusammen mit dem Stadtrat mit starken Fraktionen der Grünen und der CDU.

In Stuttgart stehen sich zwei Diskurskoalitionen gegenüber: Zum einen die umwelt- und gesundheitsbewussten Akteure, die einen schnellen Wandel hin zu weniger MIV und mehr Raum für Fahrrad- und Fußgänger, weniger Parkplätze und mehr Grünflächen wünschen. Dazu zählen die DUH, der NABU, die ›Bürgerinitiative Neckartor‹ oder ›Fuß e.V.‹. Zum anderen die autoaffinen konservativen Akteure mit Vertreter:innen des ADAC, der IHK und der konservativen Parteien (CDU und FDP), die den Status quo verteidigen, auf technische Lösungen setzen und keinesfalls die Anzahl der Autos in der Stadt reduzieren, sondern diese durch intelligente Leitsysteme und Tunnel besser navigieren wollen.

In Abbildung 1 wird deutlich, dass die DUH sehr häufig in der Presse zu Wort kommt und verschiedene Akteure um sich versammelt, die gemeinsame Argumente teilen. Dazu gehören die Grünen oder die SPD im Stuttgarter Gemeinderat, das Umweltbundesamt und der Europäische Gerichtshof. Auf der rechten Seite der Netzwerkabbildung sind die konservativen und autoaffinen Akteure, wie die CDU, die AfD und die FDP, das Innenministerium, die DEKRA, die Landesregierung und Demonstrant:innen gegen Fahrverbote zu sehen. Auffällig ist die zentrale Rolle des

Verkehrsministeriums in der Debatte, das sich sehr oft zu Wort meldet und eine vermittelnde Position im Diskurs einnimmt.

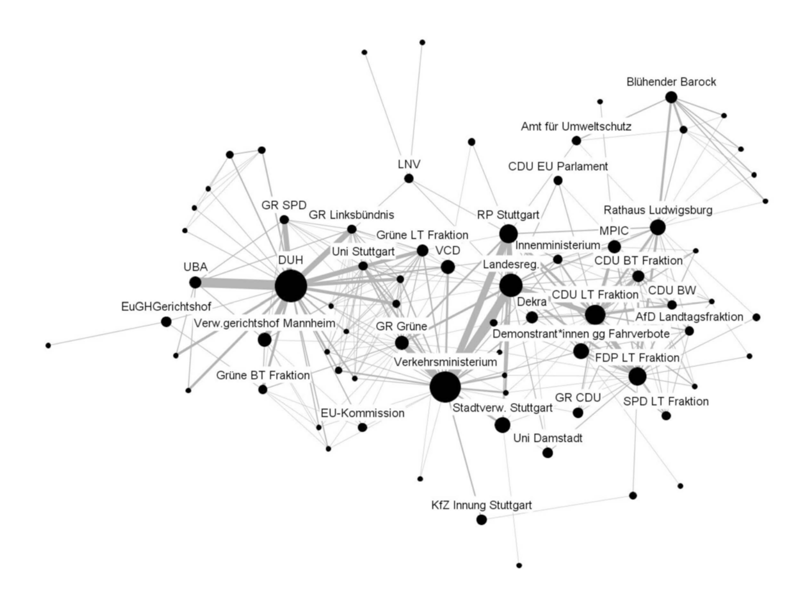


Abbildung 1: Stuttgart (2019–2021). Visualisierung eines One-Mode-Netzwerks (subtract Funktion) mit den Akteuren (Organisationen) als Knoten, die Häufigkeit der Nennungen in der Presseberichterstattung wird durch die Größe der Knoten symbolisiert, diese sind verbunden durch gemeinsam geteilte Argumente, die Dicke der Verbindungen zeigt die Intensität der Übereinstimmung der Argumente an.

Im Diskursnetzwerk zeigen sich viele Verbindungen auf Grund gemeinsam geteilter Argumente im öffentlichen Diskurs. Innerhalb der Diskurskoalitionen findet zudem ein reger Austausch statt. Verschiedene Akteure fungieren als argumentative Brückenbauer, wie das von einem grünen Politiker geleitete Verkehrsministerium. Aus den Interviews mit den Expert:innen wird diese Beobachtung bestätigt. Vor allem von Seiten der Stadtverwaltung wird versucht, die verschiedenen Akteursgruppen zusammenzubringen, um mit ihnen zukünftige Maßnahmen abzusprechen (Interview S2). Auch wenn die Beharrungskräfte und Argumente der Pro-Auto-Akteure sich vehement gegen harte Maßnahmen aussprechen, ist es dennoch wichtig im Austausch zu bleiben. Denn Autofahrer:innen und Daimler-Mitarbeiter:innen wohnen oft in der Region Stuttgart und sind auch durch eine hohe Schadstoffbelastung am Wohnort betroffen (Interview S2).

München

München ist die Landeshauptstadt des Freistaats Bayern, die drittgrößte Stadt Deutschlands und die am dichtesten besiedelte Stadt. München ist das Zentrum der Metropolregion München (Metropolregion München 2023a) mit ca. 6,2 Millionen Einwohner:innen. Zahlreiche große Unternehmen wie Allianz, MTU und Siemens haben ihren Sitz in München, darunter auch der Autobauer BMW. München ist bekannt durch seine hohe Lebensqualität, die jedoch durch Umwelteinflüsse wie Luftverschmutzung, zunehmend bedroht wird. 2019 wurde im Münchner Stadtrat der Klimanotstand beschlossen und die Verwaltung beauftragt, ein Klimaschutzkonzept für Klimaneutralität bis zum Jahr 2035 zu erarbeiten. München hat viele Straßen, zahlreiche Autobahnen (A8, A9, A92, A94, A96, A99, A995), und die Münchner verbringen viel Zeit im Stau. 2019 waren das 131 Stunden (Süddeutsche Zeitung 29.01.2020). Landesweit hat München die schlechteste Luft und 2021 den Stickstoffdioxid-Grenzwert mehrfach überschritten (Bayerischer Rundfunk 10.02.2022). Regiert wird München vom SPD-Oberbürgermeister Dieter Reiter, der im Stadtrat zusammen mit einer Koalition aus den Fraktionen Die Grünen und SPD regiert.

Aus den Interviews und Recherchen geht hervor, dass das Thema Luftverschmutzung seit den 1990er Jahren kontrovers diskutiert wurde. Die ›Inzell Initiative‹ ist eine Kooperation in der Landeshauptstadt, bei der Akteure aus Verwaltung, Industrie und Wissenschaft seit 1995 daran arbeiten, Kompromisse und Lösungen für eine nachhaltige Mobilität in München zu entwickeln (vgl. Stadt München 2022; Interview M4). Diese Initiative hat jedoch in den letzten Jahren an Schlagkraft verloren, da inzwischen zu viele Akteure involviert sind. Gemeinsame Verkehrslösungen sind daher nur noch schwer zu finden. Entsprechend bildete sich eine neue Akteurskonstellation, die ›Mobilität Zukunft München‹ (MZM)-Allianz mit Vertreter:innen der BMW Group, Siemens, MAN und politischen Akteuren wie dem Oberbürgermeister und der Bürgermeisterin der Stadt München (Interview M6), dem Münchener Verkehrs- und Tarifverbund und dem Bürger:innenverein ›Green City e.V.‹ (Interview M5).

Die politische Konstellation mit einer gestärkten Grünen-Fraktion im Stadtrat und einer entsprechenden Unterstützung in der Bevölkerung hat dazu beigetragen, dass sich die Debatte stark in Richtung Verkehrswende ausrichtete, mit einer Stärkung des Fahrradverkehrs und einer geplanten Reduzierung des MIVs in der Innenstadt. Dies stellte die Stadt vor eine Zerreißprobe, denn Verkehrsströme sind aus Sicht des Handels und der Gastronomie sehr wichtig. Besonders die Hotellerie ist in Sorge, dass die anstehenden Fahrverbote dazu führen, die Gäste zu verunsichern (Interview M4). Der ÖPNV ist jedoch gut aufgestellt und sichert die Mobilität der Bürger:innen in der Innenstadt. Problematisch ist hingegen die Lage vieler Pendler:innen, die aus dem Umland täglich in die Stadt strömen und nicht auf andere Mobilitätsformen ausweichen können.

Diese Fragmentierung der Akteurskonstellation spiegelt sich auch im Diskursnetzwerk wider (Abbildung 2). Akteure, die sich häufig zu Wort melden, sind das Rathaus München, der Bürgerverein Freising, die Grünen im Stadtrat, der BUND und die Bayrische Staatsregierung. Es gibt nicht immer Einigkeit bei den Maßnahmen für saubere Luft in München, vor allem die anstehenden Fahrverbote werden kontrovers diskutiert. Die zentrale Diskurskoalition mit argumentativen Verbindungen zwischen den Grünen, dem Rathaus München und verschiedenen Akteuren aus dem Münchener Umland (u.a. Bürgerverein Freising) bildet den Kern der Luftreinhaltungsdebatte. München ist eine Pendler:innenstadt und daher finden sich auch Akteure aus dem nahen Umland von München im Diskurs wieder.

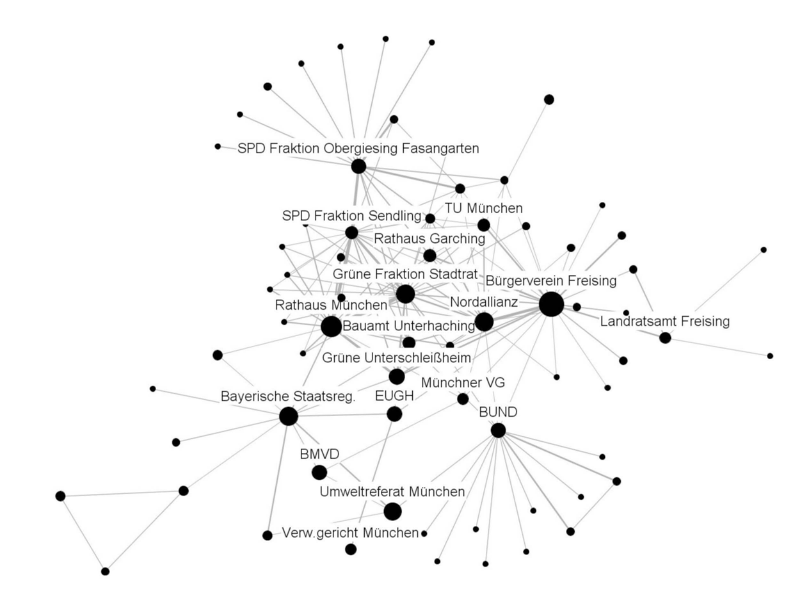


Abbildung 2: München (2019–22). Visualisierung siehe oben.

Berlin

Berlin ist die Bundeshauptstadt und mit 3,7 Millionen Einwohner:innen die größte Stadt Deutschlands. In Berlin ist der Sitz der Bundesregierung und zahlreicher Bundesministerien. Zudem haben viele Lobby-Organisationen, Umweltschutzorganisationen und Forschungsinstitute ihren Standort in Berlin. Wirtschaftlich besteht keine Abhängigkeit von der Autoindustrie. Es gibt einen sehr gut funktionierenden ÖPNV und die Einwohner:innen haben pro Kopf gerechnet die niedrigste

Anzahl an Autos; 2017 waren das pro 1000 Einwohner:innen rechnerisch nur 381 Autos (Berliner Zeitung 17.10.2020).

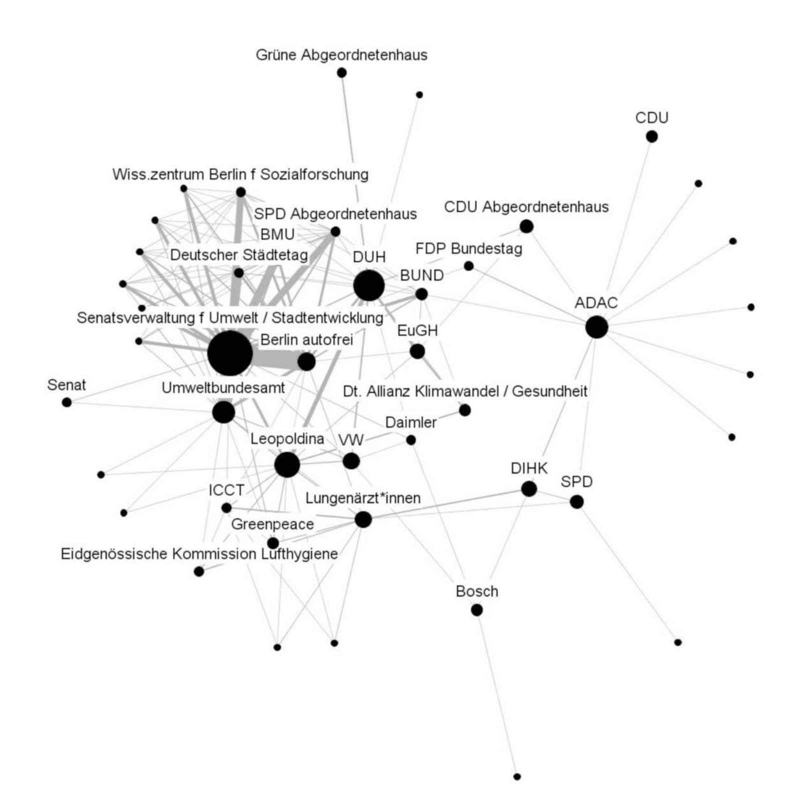


Abbildung 3: Berlin (2019–21). Visualisierung siehe oben.

In Berlin ist die öffentliche Debatte dominiert von einer starken umwelt- und gesundheitsorientierten Akteurskonstellation (sichtbar auf der linken Seite im Netzwerk), wie aus der obigen Abbildung 3 ersichtlich wird. Besonders aktiv in der Debatte ist die Senatsverwaltung für Umwelt und Stadtentwicklung, die sich argumentativ mit dem Umweltbundesamt, der Initiative Berlin autofrei, der DUH, dem Deutschen Städtetag, der Leopoldina und dem Berliner Senat verbindet. Auf der argumentativen Seite der Pro-Auto Allianz findet sich der ADAC, die DIHK, die CDU und die FDP im Bundestag. Das Umweltgerechtigkeitskonzept mit dem Umweltatlas dient in Berlin als Grundlage für zukünftige Planungen (Interviews B1, B2, B4).

In den Debatten wird die Aufteilung der öffentlichen Räume hinterfragt, zivilgesellschaftliche Organisationen wie ›Changing Cities e. V.‹ versuchen, durch vielfältige Aktionen und Inszenierungsarbeit auf die Probleme aufmerksam zu machen und einen Wandel herbeizuführen (Interview B5).

Hamburg

Hamburg ist mit 1,85 Millionen Einwohner:innen die zweitgrößte Stadt Deutschlands und liegt in Norddeutschland an den Mündungen der Bille und der Alster in die Unterelbe, die 100 km weiter nordwestlich in die Nordsee einfließt. Der Hafen in Hamburg ist einer der größten Umschlagshäfen weltweit. Zusammen mit dem Flughafen Hamburg ist die Stadt ein bedeutender internationaler Logistikstandort. Konkret handelt es sich dabei um besonders stark frequentierte Transport- und Logistikfahrten durch LKWs vom Flughafen und vom Hafen, zudem fahren überdurchschnittlich viele Einwohner:innen mit ihren PKWs und darüber hinaus trägt ein hohes Pendleraufkommen zu hohen Emissionswerten und schlechter Luft bei (Interview H5). Vor fünf Jahren wurde in Hamburg das erste Dieselfahrverbot Deutschlands verhängt. An der Max-Brauer-Allee und an der Stresemannstraße durften alle Dieselautos unterhalb der Euro-Norm 5 nicht mehr durchfahren (Interview H3). Die Hafenschifffahrt ist jedoch mit 38 Prozent der Stickoxid- und 17 Prozent der Feinstaubemissionen maßgeblich für die Luftverschmutzung verantwortlich (Interview H3).

Diesbezüglich kommt es auch zu Auseinandersetzungen, zumal die Stadt im Jahr 2011 den Titel ›Umwelthauptstadt Europas‹ führen durfte, was Kritik der Umweltschutzorganisationen zur Folge hatte (Interview H6). Die zu hohe Luftverschmutzung und Grenzwertüberschreitungen bei Stickstoffdioxid wurden durch ein Urteil des Verwaltungsgerichts Hamburg 2014 angemahnt. Die aktuelle dritte Fortschreibung des Luftreinhalteplans soll diesen Missstand beheben.

In der Hamburger Debatte zur sauberen Luft (Abbildung 4) zeigt sich eine starke Pro-Auto-Diskurskoalition. Diese besteht aus den konservativen Parteien FDP und CDU und der SPD-Fraktion im Landtag Schleswig-Holstein. Das Bundesumweltministerium, das Umweltministerium Niedersachsen und die Behörde für Verkehr sind auch Teil dieser argumentativen Gruppe. Auf der linken Seite finden sich die DUH, der BUND, die Behörde für Umwelt, das Umweltbundesamt, die Linke und der NABU. Sie sprechen sich alle für eine verbesserte Luftreinhaltung aus. Eine diskursiv-vermittelnde Position hat die EU-Kommission inne, mit verschiedenen argumentativen Beziehungen zu Akteuren auf beiden Seiten. Zudem hat die Grüne Bürgerschaftsfraktion eine diskursive Verbindung zur CDU-Landtagsfraktion in Schleswig-Holstein.

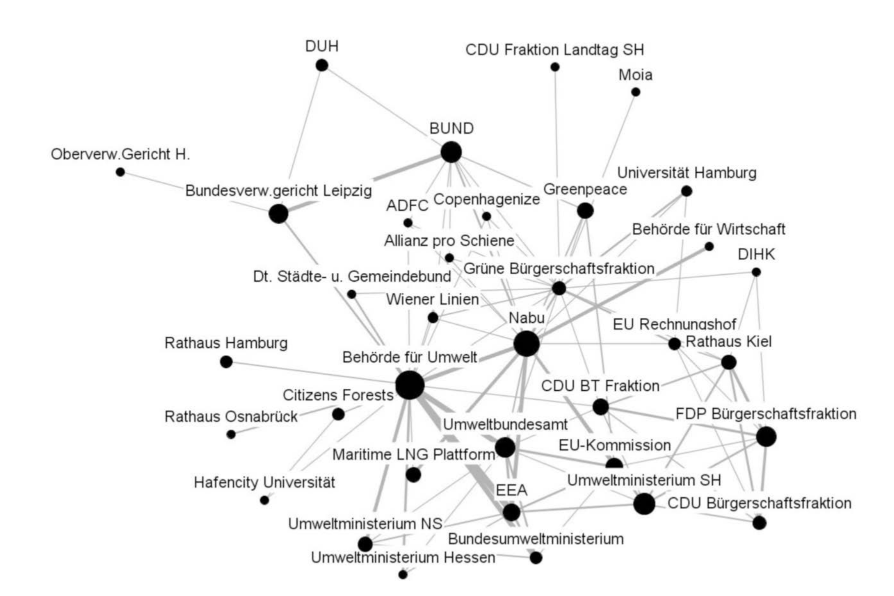


Abbildung 4: Hamburg (2019–21). Visualisierung siehe oben.

Dresden

Dresden ist die Hauptstadt des Freistaats Sachsen und nach Leipzig die zweitgrößte sächsische Kommune mit 555.000 Einwohner:innen (Dresden 2022). In Dresden sind die Sächsische Staatsregierung und der Sächsische Landtag sowie verschiedene Landesbehörden beheimatet. Der Ballungsraum Dresden umfasst etwa 780.000 Einwohner:innen. Dresden grenzt an die Bundesländer Bayern, Thüringen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg und hat eine Grenze zu Polen und Tschechien (Dresden 2022). Drei Autobahnen, zwei Fernbahnhöfe, ein Binnenhafen und ein internationaler Flughafen machen die Stadt zu einem wichtigen Verkehrsknoten im Osten Deutschlands. Dresden gilt als besonders autofreundliche Stadt auf Grund der vielen vierspurigen Straßen und vergleichsweise hohen Reisegeschwindigkeiten (Dresden 2006). Der ÖPNV hat parallel dazu ein hohes Niveau und die Stadt wurde zudem vom ADFC als fahrradfreundliche Stadt bewertet (ADFC 2022).

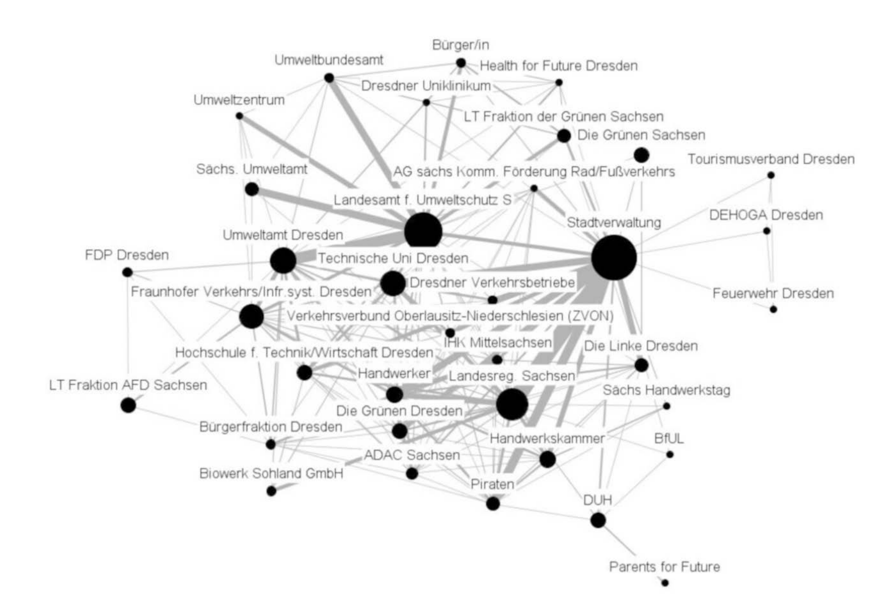


Abbildung 5: Dresden (2016–22). Visualisierung siehe oben.

In Dresden lässt sich kein eindeutiges Bild der diskursiven Strukturen ablesen, was auch durch die nicht so umfangreiche Presseberichterstattung bedingt sein kann. Wie in den Interviews bestätigt wurde, ist die Problemwahrnehmung bei der Luftverschmutzung nicht so stark ausgeprägt und es wird mehr über die drohende Klimakrise debattiert (Interviews D1, D3). Besonders aktiv in der Debatte sind die Stadtverwaltung Dresden, das Landesamt für Klimaschutz, das Umweltamt Dresden und die Landesregierung Sachsen (Abbildung 5). Fürsprecher:innen für mehr Nachhaltigkeit und bessere Luft wie die DUH, Die Grünen Sachsen oder die Bewegung ›Health for Future‹ spielen nur peripher eine Rolle im Mediendiskurs. In den Interviews wird die Sichtweise bestätigt, dass es kaum Bürgerinitiativen oder soziale Bewegungen gibt, außer ›Fridays for Future‹, ›Partents for Future‹ oder ›Health for Future‹, die sich für mehr Umwelt- und vor allem Klimaschutz einsetzten. Das Thema Klimaschutz ist politisch dennoch bedeutsam, und es wurde Ende 2022 im Stadtrat beschlossen, dass Dresden bis 2035 klimaneutral werden soll. Dazu wurden bereits verschiedene Maßnahmen verabschiedet (Interview D3).

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass sich die Akteurskonstellationen in allen untersuchten Fällen unterscheiden. In Stuttgart und Hamburg bestehen zwei konträre Diskurskoalitionen mit jeweils starken autoaffinen Diskursakteuren. In Berlin zeigt sich eine starke Diskurshegemonie der pro-Luftreinhaltungskoaliti-on mit einer schwachen Opposition und in Dresden dominieren Akteure des auto-

affinen Lagers. In der Debatte in München sind mehrere zentrale Akteure diskursiv vernetzt und bilden eine Allianz mit anderen Vertreter:innen, die eine Verkehrswende befürworten.

4 Vom lokalen Handlungsdruck hin zu Luftreinhalteplänen

Aus den öffentlichen Debatten zur sauberen Luft in den Städten gehen Forderungen an staatliche Akteure hervor und es werden konkrete Maßnahmen auf unterschiedlichen Wegen gefordert. Neben der Debatte sind Klagen für saubere Luft in den Städten ein weiterer Weg der Problemartikulation und der Durchsetzung strengerer Maßnahmen. Die politischen Forderungen werden in Akteursnetzwerken verhandelt, politisch beschlossen und anschließend in Form von Luftreinhalteplänen implementiert.

4.1 Lokaler Handlungsdruck und Allianzen der Transformation

Forderungen werden bei verschiedenen Anlässen und auf lokaler Ebene geteilt: bei Informationsveranstaltungen oder Demonstrationen, bei ›Critical Mass‹ Aktionen, dem ›Radentscheid Fahrrad‹ bis hin zu Aktionen zivilen Ungehorsams der Initiative ›Extinction Rebellion‹. Auch Allianzen und Foren, in denen gemeinsame Strategien für saubere Luft erarbeitet werden, eröffnen eine Möglichkeit der Problemartikulation und Lösungsdiskussion. In München gibt es beispielsweise den Verkehrspakt MZM für Nachhaltigkeit und Mobilität. Diese Allianz aus Akteuren der Autoindustrie, Politik, Verwaltung, dem Münchner Tarif- und Verkehrsverbund und dem Verein ›Green City‹ mit einem Expert:innen-Team erarbeitet Strategien für die zukünftige städtische Mobilität. Diese Art des Zusammenschlusses diverser Akteure über eine längere Zeitspanne, unter dem Motto ›Kooperation statt Konfrontation‹ (Metropolregion München 2023b), ist ein Ansatz, die verschiedenen Interessen auszutauschen und gemeinsam eine Verkehrsstrategie zu entwickeln.

Ein erfolgreicher Weg, die staatliche Gewährleistung sauberer Luft einzufordern, ist die Möglichkeit des Rechtswegs durch eine juristische Klage. Seit 2006 gibt es diese rechtliche Möglichkeit, die sich nicht direkt gegen die Verursacher der Luftverschmutzung wendet, sondern die verantwortlichen staatlichen Institutionen, meist also das Bundesland – oder wie im Fall München die Kommune – in die Pflicht nehmen. Dadurch werden die Verantwortlichen – je nach Zuständigkeit Städte oder Bundesländer – gezwungen, ihre Luftreinhaltepläne zu überarbeiten und die Maßnahmen der Luftreinhaltung zu verbessern.

Die Maßnahmen müssen dabei effektiv und verhältnismäßig sein und zu einer schnellen Verbesserung der Emissionswerte führen. Die Messwerte werden an bestimmten, gesetzlich festgelegten Messstellen kontrolliert und geprüft, ob die

EU-Grenzwerte einhalten werden. Starke zivilgesellschaftliche Akteure und Organisationen, vor allem die DUH, sind aktiv und fordern das Recht auf saubere Luft ein. Dabei sind nicht alle Klagen direkt erfolgreich und münden in zonale Fahrverbote für Dieselfahrzeuge. Bothner et al. (2022) betonen, dass nur in Hamburg, Stuttgart, Darmstadt und Berlin Fahrverbote direkt auf Grund von Klagen der Umweltverbände eingeführt wurden. Die DUH klagte im Mai 2020 mit Unterstützung der NGO Client Earth gegen die Bundesrepublik Deutschland. Dabei ging es um den

> »Anspruch auf Aufstellung eines wirksamen nationalen Programms zur Einhaltung der Verpflichtungen zur Reduktion der nationalen Emissionen der Luftschadstoffe Ammoniak, Feinstaub, Schwefeldioxid und Stickstoffoxid nach der Richtlinie (EU)2016/2284 über die Reduktion der nationalen Emissionen bestimmter Luftschadstoffe (NEC-Richtlinie)« (DUH 2020).

Ob diese Klage erfolgreich sein wird, wird sich in der Zukunft zeigen.

In allen untersuchten Städten gab es Bürgerbegehren wie den ›Bürgerentscheid Fahrrad‹ oder ›Radentscheide‹. Dabei wurde in einem Bürgerentscheid beschlossen, Maßnahmen für mehr nachhaltige Mobilität in den Städten einzuführen, also mehr und sicherere Fahrradwege, Begrünungen und Verkehrsberuhigungen. Diese Maßnahmen tragen direkt oder indirekt dazu bei, die Luftverschmutzung zu reduzieren.

Handlungsdruck kommt auch von der EU-Ebene. Das Gerichtsurteil des EuGH vom Juni 2021 hat die Bundesrepublik und andere EU-Länder verurteilt, systematisch gegen die Richtlinie 2008/50/EG des EU-Parlaments und des Rates verstoßen zu haben (vgl. Info Curia 2021). Im September 2022 hatte die EU-Kommission zudem angekündigt, die Grenzwerte für Luftverschmutzung deutlich zu verschärfen. Auch wenn die weitergehenden Empfehlungen der WHO nicht komplett umgesetzt werden, bedeutet dies – vorausgesetzt, dass das EU-Parlament und der Rat zustimmen – noch stärkeren Druck auf die Städte und eine weitere Überarbeitung der Luftreinhaltepläne.

Akteure oder Allianzen artikulieren Forderungen und adressieren diese an die Stadtverwaltungen, wenngleich in den meisten Fällen (bis auf München seit 2021) die Landesebene für die Problemlösung zuständig ist (Tabelle 1). Die staatliche Gewährleistung wird daher maßgeblich auf der kommunalen (oder interkommunalen) Ebene relevant. Besonders wirkmächtig ist zudem die EU-Ebene mit dem Gerichtsurteil des EuGH, obwohl diese europäische Gewährleistung von den meisten Akteuren nicht direkt gesehen und adressiert wird.

Tabelle 1: Forderungen für saubere Luft in den Städten

Artikulation der Forderungen	Akteure/Allianzen	Adressat
Kommunale Ebene		
Teilnahme an öffentlichen Debatten	Versch. Akteure beteiligen sich an der öffentlichen Debatte	Kommunalverwaltung und -politik
Informationsveranstaltungen	Stadtverwaltung, teilweise mit partizipativem Prozess	Kommunalverwaltung und -politik
Demonstrationen/Protest	Bürger:innen und zivilgesellschaftliche Initiativen	Kommunalverwaltung und -politik
Gründung (oder Mitwirkung in) einer zivilgesellschaftlichen Organisation für saubere Luft	Bürger:innen schließen sich zusammen	Kommunalverwaltung und -politik
Radentscheid Fahrrad	Zivilgesellschaftliche Initiativen und Umweltverbände	Kommunalverwaltung und -politik
Ziviler Ungehorsam	Umweltaktivist:innen	Automobilindustrie, Kommunalverwaltung und -politik
Interkommunale/regionale Ebene		
Forum/Allianz/ Zusammenschluss von Akteuren	z.B. Inzell Initiative (München), MZM (Mobile Zukunft München)-Allianz	Allianz von Akteuren für Nachhaltigkeit und Mobilität – Strategische Weiterentwicklung zusammen mit Kommunalverwaltung und -politik, Zivilgesellschaft
Landesebene		
Normatives Leitbild	Akteure aus Senatsverwaltung, Politik und Zivilgesellschaft (Berliner Umweltgerechtigkeitsatlas)	Landesverwaltung und -politik
Klage zusammen mit einem Umweltverband für saubere Luft	Umweltverbände und betroffene Bürger:innen	Landesverwaltung und -politik

Nationale Ebene		
Klage für saubere Luft in den Städten	Umweltverband DUH	Bundesrepublik Deutschland
EU-Ebene		
Gerichtsurteil des EuGH	EU-Parlament und Rat	EU-Nationalstaat

Quelle: Selbstgestaltet

4.2 Von der politischen Aushandlung zur Erstellung der Luftreinhaltepläne

Politisch verantwortliche Entscheidungsträger:innen reagieren unterschiedlich auf den lokalen Handlungsdruck und die Forderungen der Akteure und Allianzen für saubere Luft in den Städten. Die formale Zuständigkeit für die Erstellung der Luftreinhaltepläne ist unterschiedlich geregelt und liegt meist beim Land und in manchen Fällen auch bei den Kommunen. Die Pläne werden vom Regierungspräsidium in Abstimmung mit der Stadtverwaltung erarbeitet und erstellt und anschließend vom Stadtrat beschlossen. Im Fall München ist seit 2021 nicht mehr der Freistaat Bayern, sondern sind die Kommunen mit über 100.000 Einwohner:innen in der Verantwortung, die Luftreinhaltepläne zu erstellen.

In den Fallstudienstädten München, Berlin und Hamburg wurden im Jahr 2022 Fortschreibungen der Luftreinhaltepläne beschlossen. Sie sind kurz darauf in Kraft getreten (Tabelle 2). Zukünftig sollen dadurch die Grenzwerte eingehalten und drohende Sanktionen in Form von Strafzahlungen verhindert werden. Besonders in München droht eine Strafe von bis zu 1 Million Euro pro Tag. Dabei handelt es sich um die Maximalsumme, die die EU in sogenannten Zweitverfahren auf Grund der nicht ausreichenden Umsetzung eines EuGH-Urteils als Ergebnis eines Vertragsverletzungsverfahrens gegenüber den großen Mitgliedstaaten bisher pro Tag verhängt hat (siehe Ausführungen auf S. 7 der 8. Fortschreibung des Münchner Luftreinhalteplans).

Stuttgart hat die letzte Fortschreibung des Luftreinhalteplans 2020 in Kraft gesetzt. Es wird davon ausgegangen, dass die Grenzwerte durch die darin enthaltenen Maßnahmen zukünftig eingehalten werden können. Dresden hat auf Grund der stadtgeografischen Situation weniger oder kaum Überschreitungen der Grenzwerte; dadurch ist der Handlungsdruck geringer. Wie sich dies mit der geplanten zukünftigen Verschärfung der Grenzwerte durch die im Jahr 2030 zu erwartende EU-Richtlinie darstellen wird, muss sich noch zeigen. Die diskursive politische Aushandlung der Maßnahmen in den jeweiligen Fallstudienstädten findet zunächst in der öffentlichen Debatte und den politischen Verhandlungen der kommunal-

politischen Parlamente und Gremien statt. Zudem kommt der Druck durch die EU-Rechtsprechung und die damit einhergehende Dringlichkeit der Wirksamkeit der Maßnahmen. Deren Aushandlungsergebnisse schlagen sich anschließend in den Luftreinhalteplänen nieder, wie aus Tabelle 2 ersichtlich wird.

Bei der Erstellung der Luftreinhaltepläne werden verschiedene Szenarien und Modelle gerechnet. Unterschiedliche Maßnahmen werden dabei einbezogen und bewertet, welche Kombination unter den gegebenen Bedingungen eine Einhaltung der Grenzwerte ermöglicht. In diesem Beitrag wird dabei unterschieden zwischen Ad-hoc-Maßnahmen, die für eine kurzfristige Einhaltung der Grenzwerte mit einfachen und (relativ) kostengünstigen Mitteln zeitnah durchgeführt werden, und langfristigen Mobilitätskonzepten, die auf eine nachhaltige Transformation der städtischen Verkehrsinfrastrukturen abzielen, jedoch mit deutlich höheren Kosten und langfristigen Planungsprozessen einhergehen.

Zusätzlich wird in der Literatur zwischen Push- und Pull-Maßnahmen differenziert (vgl. Kowohl 1998: 22): Push-Maßnahmen sanktionieren und bestrafen unerwünschtes Verhalten und sind besonders effektiv, wie beispielsweise Diesel-Fahrverbote oder die Umwidmung von Parkplätzen in Grünflächen. Meist stoßen diese Push-Maßnahmen auf Ablehnung seitens der Bürger:innen, da diese sich durch Verbote bevormundet und eingeschränkt fühlen. Pull-Maßnahmen versuchen hingegen, durch positive Anreize das erwünschte Verhalten zu erreichen, und kommen bei den Bürger:innen meist deutlich besser an. Beispiele dafür sind die Vergünstigung der ÖPNV-Tickets oder kostenlose Ladesäulen für E-Autos. Dieses Zusammenspiel aus Maßnahmen und Akzeptanz der Bürger:innen wird von verschiedenen Wissenschaftler:innen weiter erforscht, wie u.a. im Kopernikus-Projekt Energiewende-Navigationssystem (siehe dazu Renn 2017; Scheer/Grunwald 2017). Diese positiven Anreize (Pull-Maßnahmen) finden sich in den untersuchten Luftreinhalteplänen nicht so häufig, hingegen werden die unbeliebteren Push-Maßnahmen häufiger eingesetzt.

Ad-hoc-Maßnahmen

Ad-hoc-Maßnahmen umfassen alle Maßnahmen in den Luftreinhalteplänen, die zeitnah und mit geringen Investitionen und Planungen durchgeführt werden können. Technische Maßnahmen, die ad hoc durchgeführt werden können, mit relativ kurzer Planungszeit verbunden sind und zudem das Verkehrsaufkommen nicht beschränken, sind zum Beispiel Luftfiltersäulen. Zwölf dieser Luftfiltersäulen befinden sich am Stuttgarter Luftverschmutzungs-Hotspot ›Neckartor‹ und sorgen dafür, dass die Grenzwertüberschreitungen reduziert werden, jedoch ohne das Verkehrsaufkommen einzuschränken. Weitere Maßnahmen, die ad hoc ergriffen werden können, sind technisch-kreative Lösungen wie Feinstaub-absorbierender Straßenbelag und Fassadenfarbe oder die Aufstellung einer Mooswand. Nicht nur in Stuttgart wird mit diesen Ad-hoc-Maßnahmen getüftelt, auch München hat mit

diesen kurzfristig zu realisierenden, technischen Maßnahmen versucht, die Luftverschmutzung zu reduzieren. Deren Wirksamkeit und Effektivität ist umstritten: Die Mooswand kostete etwa eine halbe Million Euro (Deutschlandfunk 11.04.2017), trocknete schnell aus, und der positive Effekt ist schwer messbar. Der Nutzen der Filtersäulen ist auch umstritten, da diese durch den Energieverbrauch zusätzliche Kosten und Emissionen erzeugen. Insgesamt gesehen haben diese Maßnahmen eher symbolischen Charakter und versuchen Möglichkeiten der Feinstaubreduktion zu finden, ohne den Verkehr zu reduzieren. Jedoch reichen diese Schritte bei weitem nicht aus, um die Grenzwerte einzuhalten, wie die verschiedenen Szenarien bei der Berechnung zeigen.

Insgesamt erweisen sich die Umweltzonen oder sogenannte Fahrverbote für Dieselfahrzeuge ab einer bestimmten Emissionsklasse als besonders wirksam und effektiv (Interview M1), dazu noch mit relativ geringem investiven Aufwand für die Städte. Es findet zudem eine stetige Abwägung der Zumutbarkeit statt, und Fahrten werden nur so weit zonal beschränkt, bis die Grenzwerte erreicht werden. Nur für den Fall, dass diese anvisierten Werte nicht erreicht werden sollten, tritt die nächste Stufe der Fahrverbote in Kraft. Es wird grundsätzlich versucht, mit Ausnahmeregelungen, etwa für Anwohner:innen, Liefer- oder Handwerkerverkehr oder Menschen mit Behinderung, die Restriktionen abzumildern. Dennoch werden Fahrverbote kontrovers debattiert und von manchen Bürger:innen als Schikane und Einschränkung ihrer Freiheit gesehen (Push-Maßnahmen). Beim Blick in die Luftreinhaltepläne unserer Fallstudienstädte (Tabelle 2) zeigen sich diese besonders wirksamen Maßnahmen in Form von Diesel-Fahrverboten in den Autostädten München und Stuttgart. Auch in Berlin und in Hamburg gibt es teilweise Durchfahrtsbeschränkungen mit dem Ziel, die Luftschadstoffgrenzwerte an den festgelegten Messstellen einzuhalten.

Nachhaltige Mobilitätskonzepte

Nachhaltige Mobilitätskonzepte sind weitaus kostenintensiver, benötigen einen jahrelangen Planungsprozess und belasten bei der Umsetzung oft für längere Zeiträume die Anwohner:innen mit Baustellenlärm, Dreck und räumlichen Einschränkungen. Sind sie einmal umgesetzt, fungieren diese städtischen Mobilitätsstrukturen als ein wichtiger Baustein der Verkehrswende, wie unter anderem von ›Agora Verkehrswende‹ und anderen nachhaltigkeitsorientierten Organisationen und Thinktanks schon seit vielen Jahren gefordert wird. Die gesamte städtische Mobilität wird dabei durch mehr alternative Mobilitätsformen (ÖPNV, Fuß- und Rundverkehr) und weniger MIV transformiert. Becker und Renn (2019) beschreiben die Verkehrswende als einen sozio-technischen Transformationsprozess des Verkehrssektors, der die Akzeptanz der Bevölkerung voraussetzt, das Ziel einer starken Senkung der durch Verkehr verursachten Umwelt- und Gesundheitsbelastungen verfolgt und eine nachhaltige Entwicklung dieses Sektors ermöglichen soll. Für

die optimale Gestaltung dieser Maßnahmen bedarf es, so die Autor:innen, einer Abschätzung der Effektivität, aber auch ihrer sozialen Akzeptanz.

Die Stadt Hamburg plant laut dem aktuellen Luftreinhalteplan neben dem Ausbau der S- und U-Bahnlinien auch die Elektrifizierung des Hafens (Landverstromung), die Drosselung (Tempolimit) und Verstetigung des Verkehrs. Darüber hinaus wurden viele Fahrradwege und Schnellstraßen für Fahrräder geplant und teilweise schon gebaut. Das Hamburger ›Bündnis für den Rad- und Fußverkehr‹ verfolgt das Ziel, den Umweltverbund aus Radverkehr, Fußverkehr und ÖPNV noch stärker zu vernetzen und zu verbessern (Pull-Maßnahmen).

Für eine zielgerichtete Gestaltung öffentlicher Räume und städtischer Mobilität unter Umweltgerechtigkeitsaspekten gibt es bisher nur wenige Anhaltspunkte in den Luftreinhalteplänen der Städte. Einzig in Berlin finden mit dem Umweltgerechtigkeitsatlas sozio-ökonomische Aspekte – zumindest teilweise – Beachtung. Dieser dient als Richtschnur für eine möglichst sozial gerechte und ausgewogene Planung der Maßnahmen im Luftreinhalteplan. In Berlin soll der PKW-Verkehr weiter zurückgehen und der bisher schon gut ausgebaute und angenommene ÖPNV weiter verbessert werden (Pull-Maßnahme), um die Berliner Luftreinhaltestrategie zu unterstützen. Nach der Wiederholung der Wahl zum Abgeordnetenhaus im Februar 2023 und dem Wechsel von einem SPD- zu einem CDU-geführten Rathaus ist mit Blick auf die im Wahlkampf gesetzten Themen (vor allem die geplante Stärkung des Autoverkehrs) zu erwarten, dass die Verkehrswende teilweise abgeschwächt und der MIV stärker zunehmen wird.

5 Das Problem ist nur vorläufig gelöst

Dieser Beitrag befasst sich mit der Transformation der Städte hin zu mehr Nachhaltigkeit und fokussiert sich dabei besonders auf die diskursive Aushandlung sauberer Luft. Dabei wird in fünf Fallstudienstädten untersucht, inwieweit die Akteure und Allianzen es schaffen, die festgefahrenen Strukturen und Beharrungskräfte zu überwinden, die Dominanz des MIVs zu schwächen und alternative Mobilitätsformen zu stärken. Grundsätzlich geht es in diesem Konflikt zwischen nachhaltigkeits- und gesundheitsorientierten Akteuren und Verfechter:innen der Automobilität, die auf technologische Innovationen setzen, auch um die Nutzung städtischer Flächen, die vorherrschenden Mobilitätsarten, die städtische Lebensweise und die dazu benötigten Infrastrukturen. Die diskursiven politischen Aushandlungen und die starke EU-Umweltregulierung schlagen sich demnach in den konkreten Maßnahmen der Fortschreibungen der Luftreinhaltepläne nieder.

Tabelle 2: Vergleich der Luftreinhaltepläne mit Maßnahmen und Besonderheiten in den Fallstädten

Luftreinhaltepläne	München	Stuttgart	Berlin	Hamburg	Dresden
Letzte Fortschreibung	8. Fortschreibung des LRP, Dezember 2022	5. Fortschreibung des LRP, März 2020	2. Fortschreibung des LRP, 2022	3. Fortschreibung des LRP, 2022	2. Fortschreibung des LRP, 2017
Zuständigkeit	Zuständigkeit für die Aufstellung von Luftreinhalteplänen geht auf die Landeshauptstadt München (LHM) über auf Grund der Änderung des Bayerischen Immissionsschutzgesetzes (BayImSchG) am 1. Juni 2021	Zuständige Stellen für die Erstellung von Luftreinhalteplänen nach § 47 BImSchG sind in Baden-Württemberg die Regierungspräsidien	Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, Referat I C Immissionsschutz	Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft, Amt für Immissionsschutz und Abfallwirtschaft (BUKEA)	Erstellung durch die Landeshauptstadt Dresden erfolgt dabei gemäß § 10 Sächsischer Immissionsschutz-Zuständigkeitsverordnung (SächsImZuVO) im fachlichen Einvernehmen des Sächsischen Landesamtes für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (LfULG)
Parteipolitische Mehrheit bzw. wichtigste Parteien od. Fraktionen Stadtrat/OB	Die Grünen (23), CSU (22), SPD (18) OB: Dieter Reiter (SPD)	Die Grünen (16), CDU (12), SPD (7), Die Fraktion LINKE SÖS PIRATEN Tierschutzpartei (7) OB: Dr. Frank Nopper (CDU)	SPD (36), CDU (30), Grüne (32), Die Linke (24) OB: Franziska Giffey (SPD), seit April 2023 Kai Wegner (CDU)	SPD (53), Die Grünen (33), CDU (15), Die Linke (12) OB: Dr. Peter Tschentscher (SPD)	Die Grünen (13 Sitze), AfD (13), Die Linke (12), CDU (11) OB: Dirk Hilbert (FDP-Mitglied, kandidierte für Bündnis Unabhängige Bürger für Dresden)

Besonderheit	Sehr viele Autobahnen und Standort der Automobilindustrie BMW und Zulieferer	Talkessellage und dadurch erschwerte Luftzirkulation, Standort Automobil- und deren Zuliefererindustrie mit vielen Arbeitsplätzen	Berliner Mobilitätsgesetz Umweltgerechtigkeitsatlas Rückgang des Pkw-Verkehrs und Zunahme ÖPNV, Fuß- und Radverkehr	Großer deutscher Hafen und daher Emissionen aus der Hafenschifffahrt	Stadtgeografische Lage: große Fläche der Stadt und wenig verdichtete Bauweise, d.h. es gibt genügend Luftzirkulation und Grünflächen
Grenzwertüberschreitungen	Auf Grund der seit 2010 anhaltenden Stickstoffdioxid-Grenzwertüberschreitung – maßgeblich auf Streckenabschnitten des Mittleren Rings – besteht für die LHM die Pflicht, den LRP weiter fortzuschreiben.	Grenzwert für Stickstoffdioxid (NO_2) von 40 µg/m³ im Jahresmittel nach wie vor nicht an allen Stuttgarter Messstellen eingehalten	Verbindliche Grenzwerte für Stickstoffdioxid (NO_2) noch an zahlreichen Straßen überschritten. Auch bei Feinstaub (PM10) Überschreitung bei ungünstigen meteorologischen Bedingungen	Im Jahr 2021 wurden an allen Messstationen die Grenzwerte mit Bezug zur menschlichen Gesundheit eingehalten	Keine Grenzwertübersteigungen
Klagen DUH/ BUND	Klage 2005 Dieter Janecek und DUH, DUH 2012, BUND 2014	Klage der DUH 2015	Klage der DUH 2016	Klage BUND 2014	Keine Klage

Maßnahmen-Schwerpunkte	Zonales Diesel-Fahrverbot ab dem 01.02.2023 nach Stufenplan Stufe 1: Fahrverbot für Diesel-KFZ 4/IV und schlechter, Lieferverkehr + Anwohner frei Stufe 2: Diesel-KFZ 5/IV und schlechter Stufe 3: nur mit Ausnahmegenehmigung für betroffene Fahrzeuge Projekt EINELUFFT, Ausbau E-Bus-Flotte, Radentscheid mit Maßnahmenbündel, Planungen zur autoarmen Stadt, Mobilitätsstrategie 2035	Diesel-Verkehrsverbot (unterhalb Euro 5/V, seit 01.01.2019, seit 01.01.2020 Euro 5/V und schlechter) zum 01.04.2019 neues Tarifzonensystem des Verkehrs- und Tarifverbunds Stuttgart (VVS) Filtersäulen am Neckartor, Aufbringung innovativer Straßenbeläge, Fassadenanstrich mit fotokatalytischer Fassadenfarbe, Software-Updates von Dieselfahrzeugen Feinstaubalarm, bei besonderer Wetterlage mit Empfehlung auf Verzicht auf Autofahrten und Betrieb von Komfortkaminen	Saubere Fahrzeuge, Förderung ÖPNV und Fuß-/Radverkehr, Parkraumbewirtschaftung, Mobilitätsmanagement, saubere Wärme, Raum-Stadt- und Landschaftsplanung Durchfahrtsverbote, Tempo 30, Berliner Luftreinhaltestrategie	Stadtweite Maßnahmen beinhalten u.a. große Infrastrukturmaßnahmen z.B. im öffentlichen Nahverkehr der Ausbau von U-Bahn- und S-Bahn-Linien im Hafen die Elektrifizierung von Terminals Lokale Einzelmaßnahmen sind maßgeblich Verstetigung, Drosselung des motorisierten Verkehrs, Durchfahrtbeschränkungen für ältere Pkw- und Lkw-Dieselfahrzeuge Einsatz emissionsarmer Busse im öffentlichen Nahverkehr	›Dresdener Weg‹ – keine Fahrverbote zur Wahrung der Interessen der lokalen und regionalen Wirtschaft (insbesondere zum Schutz der kleinen und mittelständigen Unternehmen) hatte die LH Dresden 2011 entschieden, statt Umweltzone umfangreiches Maßnahmenpaket zu entwickeln

Quelle: Selbstgestaltet auf Grundlage der Recherche von Webseiten und der jeweiligen aktuellen Luftreinhaltepläne der Städte.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die lokalen Luftverschmutzungsdebatten je nach Kontext sehr unterschiedlich verlaufen. In Stuttgart sind zwei konträre Diskurskoalitionen sichtbar und das Verkehrsministerium fungiert als diskursive Schnittstelle. In München hingegen lassen sich keine klaren Diskurskoalitionen erkennen und die Debatte erscheint als fragmentiert. In den Stadtstaaten Berlin und Hamburg stellen sich zudem die Akteurskonstellationen konträr dar: Während in Berlin stärker für Luftreinhaltung plädiert wird, argumentieren die Akteure in Hamburg stärker wirtschaftsorientiert. In Dresden verhandeln die Akteure diskursiv meist eher konservativ, liberal und wirtschaftsnah.

Aus den Expert:innen-Interviews geht hervor, dass zivilgesellschaftliche Organisationen und Umweltverbände ein wichtiger Antriebsmotor für eine Transformation hin zu mehr Nachhaltigkeit und sauberer Luft in den Städten sind. Es gibt unterschiedliche Wege, wie die Forderungen artikuliert werden: durch die Teilnahme an öffentlichen Informationsveranstaltungen oder Debatten, die Teilnahme an Demonstrationen oder Protestereignissen, durch die Gründung oder die Mitwirkung in Bürgerbewegungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Auffällig ist dabei die Adressierung der kommunalen Verantwortlichen in der Politik und Kommunalverwaltung. Auch wenn die kommunalpolitische Ebene nur begrenzte Möglichkeiten besitzt und die Handlungsmacht vorrangig auf der Landesebene oder gar der EU-Ebene zu finden ist, werden die höheren politischen Ebenen kaum angesprochen und in die Pflicht genommen.

Die Forderungen nach besserer Luft werden zudem unterstützt und ermächtigt durch den Rechtsweg, mit der Möglichkeit für Umweltverbände zu klagen. Dennoch stellt die Rechtsprechung des EuGH die stärkste Kraft für strengere Maßnahmen in den Luftreinhalteplänen dar. Werden die Maßnahmen nicht effektiv geplant und ausreichend wirksam, müssen die Städte mit Emissionsüberschreitungen hohe Strafzahlungen entrichten. Die Summe wäre im Fall München enorm hoch und übt dadurch maximalen Druck auf die Landes- beziehungsweise Kommunalpolitik und -verwaltung aus.

Neben der politischen Debatte und Aushandlung der Maßnahmen für saubere Luft zeigt sich daher, dass der Weg über die Rechtsprechung auf Landesebene und vor allem auf EU-Ebene einen sehr starken Druck ausübt und die Städte zu schnellen und effektiven Maßnahmen zwingt. Auch wenn die Grenzwerte nun in fast allen Städten aktuell oder in naher Zukunft eingehalten werden, ist die Situation noch lange nicht zufriedenstellend. Gesundheitliche Gefahren bestehen weiterhin. Es ist absehbar, und es wird bis zum Jahr 2030 erwartet, dass die EU-Kommission und der Rat sich weiter den Empfehlungen der WHO annähern und die Richtlinien für Luftschadstoffe weiter verschärfen. Die Problemlage ist somit durch die Maßnahmen der Luftreinhaltepläne nur kurzfristig gelöst. Dies impliziert auch eine zukünftige Verpflichtung der verantwortlichen politischen Akteure, weitere Anstrengungen für saubere Luft und weniger Emissionen zu unternehmen.

Bei der genaueren Betrachtung der Luftreinhaltepläne der Städte können verschiedene Kategorien der Maßnahmen unterschieden werden. Ad-hoc-Maßnahmen können kurzfristig veranlasst werden und sind mit geringeren Investitionen verbunden. Zudem können sie auch sehr effektiv eingesetzt werden, wie das Beispiel Fahrverbote zeigt. Auch Pop-up-Radwege wurden während der Pandemie installiert und konnten schnell für Fahrräder genutzt werden. Langfristige Mobilitätskonzepte, die zu einer Verkehrswende führen, sind jedoch kostenintensiver und bedürfen langfristiger Planungsprozesse. Fehlende politische Mehrheiten, mangelnde finanzielle Ressourcen, fehlende politische Weitsicht und erwarteter Bürgerprotest sind oft Gründe für deren zögerliche Umsetzung.

Auch fällt auf, dass Push-Maßnahmen wie Fahrverbote, die unerwünschtes Verhalten sanktionieren sollen, zwar effektiv in ihrer Wirkung sind, jedoch auf wenig Akzeptanz bei den Bürger:innen stoßen. Hingegen ist aus der Forschung bekannt, dass Pull-Maßnahmen, die erwünschtes Verhalten belohnen, etwa ein vergünstigter ÖPNV, insgesamt auf größere Akzeptanz stoßen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Transformation der Städte voranschreitet, begleitet durch diskursive Aushandlungen und rechtliche Erfolge, unterstützt durch die EU-Regulierung und deren Rechtsprechung. Die Geschwindigkeit dieser Transformationsprozesse ist abhängig von der Ausprägung lokaler Beharrungskräfte und diskursiver Rechtfertigungsmuster. Wirtschaftliche Abhängigkeiten und politisch-strategische Narrative sind relevant, können jedoch übergeordneten EU-Institutionen nicht die umweltpolitische Richtungsweisung verweigern.

Interviewverzeichnis

Interview S2 – Stuttgart vom 26.10.2021.
Interview B1 – Berlin vom 25.02 2021.
Interview B2 – Berlin vom 03.03 2021.
Interview B4 – Berlin vom 01.01 2023.
Interview B5 – Berlin vom 05.03 2021.
Interview M4 – München vom 17.01 2023.
Interview M5 – München vom 24.01.2023.
Interview M6 – München vom 23.01.2023.
Interview D1 – Dresden vom 14.12 2022.
Interview D3 – Dresden vom 02.01 2023.
Interview H3 – Hamburg vom 13.05.2022.
Interview H6 – Hamburg vom 29.06 2022.

Presseverzeichnis

Süddeutsche Zeitung (29.01.2020): »Verkehrsdaten: So lange standen Autofahrer in München im Stau«.

Bayerischer Rundfunk (10.02.2022): »Schlechte Luft: München hat höchsten Stickstoffdioxidwert«.

Berliner Zeitung (17.10.2020): »Car-free Berlin? Campaigners want a new referendum that would – if successful – place significant restrictions on the use of private cars within the S-Bahn ring«.

Deutschlandfunk (11.04.2017): »Weltweit erster Versuch in Stuttgart. Mit einer Mooswand gegen den Feinstaub«.

Literaturverzeichnis

ADFC (2022): Fahrradklima Test.

Becker, Sophia/Renn, Ortwin (2019): »Akzeptanzbedingungen politischer Maßnahmen für die Verkehrswende: Das Fallbeispiel Berliner Mobilitätsgesetz«, in: Fraune, Cornelia/Knodt, Michèle/Gölz, Sebastian/Langer, Katharina (Hg.): Akzeptanz und politische Partizipation in der Energietransformation. Energietransformation. S. 109–130, Springer VS, Wiesbaden, https://doi.org/10.1007/978-3-658-24760-7_6

Bothner, Fabio/Töller, Annette Elisabeth/Schnase, Paul Philipp (2022): »Do Lawsuits by ENGOs Improve Environmental Quality? Results from the Field of Air Pollution Policy in Germany«, in: Sustainability 14(11), S. 6592, https://doi.org/10.3390/su14116592

Difu (2021): Transformation. Konzeptionelle Potenziale für die sozial-ökologische Stadt- und Infrastrukturforschung, https://repository.difu.de/handle/difu/578372

Dresden (2006): Reisezeitmessungen 2005, Verkehrsprognose 2020 und Güterverkehrszählung 2005, https://www.dresden.de/de/rathaus/aktuelles/pressemitteilungen/2006/07/c_078.php

Dresden (2022): Bevölkerung & Gebiet, https://www.dresden.de/de/leben/stadtportrait/statistik/bevoelkerung-gebiet.php

DUH (2020): Anwaltsschreiben Geulen & Klinger, https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Pressemitteilungen/Umweltpolitik/Klimaschutz/Klageschrift_Mercedes-Benz.pdf

Hajer, Maarten (1993): »Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Britain«, in: Fischer, Frank/Forester, John (Hg.): The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Durham, N.C.: Duke University Press, S. 43–76, https://doi.org/10.1215/9780822381815-003

Hajer, Maarten (2002): »Discourse analysis and the study of policy making«, in: European Political Science 2(1), S. 61–65, https://doi.org/10.1057/eps.2002.49

Hajer, Maarten/Versteeg, Wytske (2005): »A decade of discourse analysis of environmental politics: Achievements, challenges, perspectives«, in: Journal of Environmental Policy & Planning 7(3), S. 175–184, https://doi.org/10.1080/15239080500339646

Info Curia (2021): Urteil des Gerichtshofs (Siebte Kammer) vom 3. Juni 2021, https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=242041&doclang=de

Kern, Kristine/Grönholm, Sam/Haupt, Wolfgang/Hopman, Luca (2022): »Matching forerunner cities: Climate policy in Turku, Groningen, Rostock, and Potsdam«, in: Review of Policy Research 00, S. 1–22, https://doi.org/10.1111/ropr.12525

Kowol, Uli (1998): Innovationsnetzwerke. Technikentwicklung zwischen Nutzungsvisionen und Verwendungspraxis. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.

Leifeld, Philip (2020): »Policy debates and discourse network analysis: A research agenda«, in: Politics and Governance 8(2), S. 180–183, https://doi.org/10.17645/pag.v8i2.3249

Metropolregion München (2023a): Metropolregion München. https://www.emm-mobilitaet.de/de

Metropolregion München (2023b): Inzell-Initiative, https://www.emm-mobilitaet.de/de/project/190

Nagel, Melanie/Bravo-Laguna, Carlos (2022): »Analyzing multi-level governance dynamics from a discourse network perspective: the debate over air pollution regulation in Germany«, n: Environmental Sciences Europe 34(1), S. 1–18, https://doi.org/10.1186/s12302-022-00640-0

Renn, Ortwin (2017): »Ein Kompass für die Energiewende. Das Kopernikus-Projekt Energiewende-Navigationssystem (ENavi) ist gestartet«, in: GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society 26(1), S. 68–69, https://doi.org/10.14512/gaia.26.1.17

Scheer, Dirk/Grunwald, Armin (2017): »Orientierungswissen für die Energiewende. Der Roadmap-und-Navigations-Ansatz«, in: GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society 26(2), S. 155, DOI: https://doi.org/10.14512/gaia.26.2.24

Seawright, Jason/Gerring, John (2008): »Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options«, in: Political research quarterly 61(2), S. 294–308, https://doi.org/10.1177/1065912907313077

Stadt München (2022): Stadtratshearing zur Münchner Nachhaltigkeitsstrategie. Rathaus Umschau 60/2022, veröffentlicht am 28.03.2022.

Wasserman, Stanley/Faust, Katherine (1999): Social Network Analysis. Structural Analysis in the Social Sciences: Cambridge University Press, Cambridge UK.

III Perspektiven staatlicher Gewährleistung

Doppelt benachteiligt?
Versorgungsmängel und schwache Interessen im Gewährleistungsstaat

Mara Buchstab, Matthias Helf und Jan Ruck

1 Einleitung: Schwache Interessen im Gewährleistungsstaat

Die in diesem Band beschriebenen Infrastrukturkonflikte legen dar, wie die Politisierung von Versorgungsmängeln einen Wandel in der Problemwahrnehmung herbeiführen kann. Im Zentrum stehen dabei die jeweils konfliktiven Akteurskonstellationen. Der vorliegende Beitrag fokussiert sich auf jene Interessen, die sich durch eine »relative Benachteiligung in der politischen Interessenkonkurrenz« (Willems/von Winter 2000: 14) auszeichnen und somit als schwache Interessen bezeichnet werden können. Es wird die These vertreten, dass diejenigen, die in dieser Interessenkonkurrenz benachteiligt sind, gleichzeitig vom ›relativen Scheitern‹ des Gewährleistungsstaates besonders betroffen sind. Schwache Interessen sind stark benachteiligt, weil gewährleistungsstaatliche Akteure sie in die Aushandlungsprozesse zur Lösung von Versorgungsmängeln weniger mit einbeziehen.

Dies wird anhand der Diskurse um die Bereitstellung der öffentlichen Güter bezahlbarer Wohnraum, saubere Luft und ambulante ärztliche Versorgung untersucht. Zuvor wird dargestellt, in welchen Modi Interessen vertreten werden können und wodurch sich schwache Interessen auszeichnen. Zuletzt wird in Fazit und Ausblick reflektiert, was die Ergebnisse für die staatliche Gewährleistung und die Rolle schwacher Interessen perspektivisch bedeuten.

2 Modi der Interessenvertretung und der Begriff der schwachen Interessen

Die Verbändeforschung liefert verschiedene Ansätze, um die Artikulation von Interessen zu unterscheiden. Ein zentrales Merkmal der Differenzierung bezieht sich darauf, ob die Interessen von den Betroffenen selbst artikuliert werden oder ob dies stellvertretend, in einer Art Anwaltsfunktion, durch zivilgesellschaftliche Advoka-

tor:innen oder durch politische und öffentliche Institutionen geschieht (vgl. Clement et al. 2010: 13). Eine differenziertere Art der Betrachtung unterscheidet zwischen fünf verschiedenen Modi der Repräsentation von Interessen (Tabelle 1).

Tabelle 1: Modi der Interessenvertretung

Modus	Definition	Beispiele
Selbstvertretung	»organisierte Vertretung der Interessen aus der jeweiligen Gruppe heraus«	Vereine/Verbände Bürger:inneninitiativen Soziale Bewegungen
Mitvertretung	»demokratisch legitimierte repräsentative Interessenvertretung der jeweiligen Gruppe«	Vereine/Verbände Gewerkschaften
Advokatorische Vertretung	Interessengruppen, die sich »zum Zwecke der Verteidigung von Interessen, die nicht ihre eigenen materiellen sind, zusammengeschlossen haben und selbst hauptsächlich ideell und emotional vom Erreichen des angestrebten Guts profitieren«	Kirchen Wohlfahrtsverbände NGOs Internationale/ supranationale Organisationen
Wahlpolitische Mechanismen	»Berücksichtigung eines Interesses durch das Parteiensystem«	Wahlkämpfe Bürger:innenentscheide und -begehren
Repräsentationsauftrag öffentlicher Institutionen	»Direkte oder indirekte Vertretung dank des Repräsentationsauftrags öffentlicher Verwaltung«	Staatssekretär:innen Verwaltungsfachstellen Regierungsbeauftragte Gremien und Räte

Quelle: Selbstgestaltet i.S.v. Ruß (2005), nach Friedrich (2019: 126–128).

Die fünf Kategorien überlappen sich personell und organisatorisch und sind daher als Idealtypen zu verstehen. Sie stellen ein nützliches Analyseinstrument dar, um auch über die betrachteten Handlungsfelder hinweg zu verstehen, wie als schwach einzuordnende Interessen organisiert und artikuliert werden und welche Konsequenzen sich daraus für die politische Interessenkonkurrenz ergeben. Die Frage danach, in welchen Fällen sich latente Interessen von Gruppen in manifeste Interessen übersetzen, also organisiert und artikuliert werden, und

die daraus resultierende konzeptuelle Unterscheidung zwischen ›schwachen‹ und ›starken‹ Interessen, wird in der Verbändeforschung seit den 1970er Jahren diskutiert. Um die Jahrtausendwende wurde die Diskussion von Willems/von Winter (2000) wieder aufgegriffen und mit Blick auf die politische Repräsentation nicht-erwerbsbezogener schwacher Interessen untersucht (vgl. Klenk et al. 2022: 3–5).

Der Begriff der schwachen Interessen bezeichnet

> »eine relative Benachteiligung in der politischen Interessenkonkurrenz. Diese resultiert aus einer Minderausstattung mit den für die Artikulations-, Organisations-, Mobilisierungs- und Durchsetzungsfähigkeit notwendigen sozialen Eigenschaften.« (Willems/von Winter 2000: 14)

Dabei lässt sich diese mangelnde Ausstattung auf ein Zusammenspiel von Defiziten im Interessenbewusstsein und in der Ressourcenausstattung zurückführen. Sind sich Betroffene ihrer Interessen nicht in der Art und dem Maße bewusst, wie es eine effektive Vertretung im Diskurs erfordert, handelt es sich um ein schwaches Interesse. Dasselbe gilt, wenn es der betroffenen Gruppe an den notwendigen immateriellen oder materiellen Ressourcen fehlt (vgl. ebd.: 14). Die Bewusstseins- und Ressourcenebene müssen als interagierendes Konstrukt verstanden werden.

Ausgehend von diesen konzeptionellen Überlegungen zum Begriff der schwachen Interessen sollen nun bei der Betrachtung der Konflikte um die öffentlichen Güter bezahlbarer Wohnraum, saubere Luft und ambulante ärztliche Versorgung die folgenden Fragen untersucht werden: Wie werden die Interessenlagen von Mieter:innen, Anwohner:innen und Patient:innen vertreten? Welche sind die schwachen Interessen im jeweiligen Handlungsfeld und warum sind sie schwach? Werden die schwachen Interessen von gewährleistungsstaatlichen Akteuren aufgegriffen und wenn ja, wie?

3 Bezahlbarer Wohnraum

Das Handlungsfeld bezahlbarer Wohnraum ist durch einen starken Problemdruck gekennzeichnet, der sich aus drastisch steigenden Miet- und Immobilienpreisen, einem Mangel an Wohnraum in Ballungsgebieten und Verdrängungsprozessen ergibt (vgl. Baldenius/Kohl/Schularick 2020). Vor allem seit der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2007 hat das Versorgungsdefizit an bezahlbarem Wohnraum zugenommen und zu einer starken öffentlichen Problematisierung und Politisierung geführt, die eine »neue Welle von wohnungspolitischen Bewegungen« (Schipper 2021: 59) hervorgebracht hat. Im Zentrum der Auseinandersetzung steht der Interessenkonflikt zwischen Mieter:innen und Vermieter:innen. Erstere verfolgen als Akteure auf dem Wohnungsmarkt das Ziel, sich mit bezahlbarem und angemesse-

nem Wohnraum zu versorgen. Dem gegenüber stehen die »Verwertungsinteressen des Immobilienkapitals über Verbände und Lobbygruppen« (ebd.). In der Konsequenz unterscheiden sich die politischen Forderungen nach staatlichen Aktivitäten in der Organisation der Infrastruktur stark und die Ausgestaltung der Wohnraumversorgung unterliegt konflikthaften Aushandlungsprozessen (vgl. Vollmer 2019).

3.1 Wie werden die Interessen von Mieter:innen vertreten?

Mit Blick auf die Modi der Interessenvertretung ist zunächst die Selbstvertretung in den Blick zu nehmen. Kollektive Formen der Selbstvertretung von Mieter:inneninteressen haben im vergangenen Jahrzehnt stark zugenommen (vgl. ebd.: 141). Eine auf lokaler Ebene etablierte Organisationsform ist der Zusammenschluss von Mieter:innen eines Hauses oder einer Siedlung als Mieter:inneninitiative (vgl. Card 2022). Weiterhin findet organisierte Selbstvertretung auch durch den Zusammenschluss in Verbänden mit dem Ziel der Interessenvertretung in Politik und Öffentlichkeit statt. Ein Beispiel hierfür ist der Verein ›Selbstvertretung wohnungsloser Menschen‹ (SWM), der das Ziel verfolgt, über digitale Vernetzung, Informations- und Schulungsangebote eine Vergemeinschaftung von lokal oftmals vereinzelten Betroffenen zu erreichen und »Expert:innen aus Erfahrung« (Benz/Toens 2022: 16) an politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen zu beteiligen.

Eine weitere Säule der Vertretung von Mieter:inneninteressen bilden Mietervereine. Der erste Mieterverein wurde im Zuge der Urbanisierung und sich zuspitzender Konflikte zwischen Eigentümer:innen und Mieter:innen vor rund 150 Jahren gegründet (vgl. Vollmer 2019: 49f). Die Vereine sind die wichtigste organisierte Interessenvertretung der Mieter:innen. Sie leisten individuelle Rechtsberatung und vertreten Mieter:inneninteressen gegenüber der Politik, zum Beispiel in Form von Kommentaren zu Gesetzesentwürfen oder öffentlichkeitswirksamer Zusammenarbeit mit sozialen Bewegungen. Dabei rangieren sie je nach Selbstverständnis und strategischer Ausrichtung ihrer Arbeit zwischen Selbstvertretung und advokatorischer Vertretung. Eine Mitarbeiterin eines lokalen Mietervereins beschreibt die Arbeit von Mietervereinen als ein Spannungsfeld, das von einem korporatistischen Modell der Stellvertretung für Mieter:innen bis hin zu einem politischeren Ansatz reicht, der das Ziel habe »die Leute dazu zu animieren, sich gemeinschaftlich zu wehren, überhaupt ihre Nachbarn kennenzulernen« (Interview F I). Die Vereine stehen vor der Herausforderung, einerseits dem Anspruch gerecht zu werden, Mieter:innen juristisch-beratend zu unterstützen und andererseits über die Einzelberatung keine Individualisierung zu fördern, die den Prozess des kollektiven Engagements mitunter bremsen kann. Diesem Dilemma versuchen manche Mietervereine durch Kooperationen mit sozialen Bewegungen oder Unterstützung von Organizing-Strategien

entgegenzuwirken. Mieter:innengewerkschaften[1] verfolgen einen ähnlichen Ansatz des Empowerments, der Ratsuchende weniger als hilfesuchend betrachtet, sondern sie vielmehr mit den Mitteln ausstattet, ihre Interessen in Zukunft selbst zu vertreten (vgl. ebd.). Dieses ›Modell von Selbstermächtigung‹ ist für Mietervereine aus Kapazitätsgründen oftmals jedoch nur eingeschränkt umsetzbar.

Als advokatorische Interessenvertretung lässt sich die Arbeit einer Reihe von Verbänden einordnen, die sich in der Tradition des klassischen anwaltschaftlichen Soziallobbyismus im Politik- und Gesetzgebungsprozess stellvertretend für die Interessen von Mieter:innen und wohnungslosen Menschen einsetzen. Neben den großen Wohlfahrtsverbänden wie der Caritas, der Arbeiterwohlfahrt (AWO) oder dem Paritätischen Gesamtverband zählen dazu auch die Dachorganisation des Deutschen Mieterbundes (DMB) oder die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosigkeit. Ein aktuelles Beispiel, das von einem breiten Zusammenschluss dieser Initiativen in Kooperation mit sozialen Bewegungen lanciert wurde, ist die Kampagne Mietenstopp (https://mietenstopp.de/).

In den vergangenen Jahren hat sich der Protest von sozialen Bewegungen vermehrt in Form von Bürger:innenentscheiden auf kommunaler Ebene kanalisiert (vgl. Schipper 2023). Aus Frust über ausbleibende politische Antworten auf die Wohnungskrise schließen sich lokale Mieter:inneninitiativen zusammen und stellen Forderungen an Kommunal- oder Landesregierungen. Beispiele hierfür sind der Mietentscheid Frankfurt und die Initiative Deutsche Wohnen & Co. Enteignen in Berlin (vgl. Botzem/Besedovsky 2021). Diese Form der Interessenvertretung ist als wahlpolitischer Mechanismus einzuordnen, der erwirken will, dass die eigenen Interessen im Parteiensystem beziehungsweise von den Regierungen berücksichtigt werden. Ausgeschlossen von dieser Möglichkeit der politischen Einflussnahme sind nicht wahlberechtigte Bevölkerungsgruppen.

Die letzte Form der Interessenvertretung liegt in der direkten oder indirekten Vertretung durch die öffentliche Verwaltung. Innovative Institutionen wie die Berliner Fachstelle gegen Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt oder die Stabsstelle Mieterschutz in Frankfurt haben den Auftrag, Mieter:innen zu beraten und vor Verdrängungs- und Entmietungspraktiken sowie Diskriminierung zu schützen. Die Einrichtung dieser Stellen kann als eine neue Entwicklung und Reaktion auf die Verschärfung der Problemlage interpretiert werden (vgl. Interview F VII).

---

1 Gewerkschaften entsprechen dem Modus der Mitvertretung. Für Mieter:innen existiert eine solche Institution, also ein Interessenverband, der das Gewerkschaftsprinzip auf den Bereich des Wohnraums anwendet, bislang in Deutschland nicht. Es gibt aber eine ehrenamtliche Initiative zum Aufbau einer Mieter:innengewerkschaft in Berlin (https://mg-berlin.org/).

3.2 Welche sind die schwachen Interessen?

Die Formen der Repräsentation von Mieter:inneninteressen sind vielfältig. Fehlende materielle und immaterielle Ressourcen schwächen die Interessenvertretung von und durch Mieter:innen. Eine erste zentrale Hürde ist die Angst vor einem Konflikt, der den eigenen Wohnraum und damit auch persönlichen Rückzugsraum betrifft. Mitglieder einer Mieter:inneninitiative beschreiben das Szenario wie folgt:

> »Die haben natürlich Angst. Die sitzen in den Wohnungen von Vonovia und sollen dann den verklagen, dem die Wohnung gehört. Sie haben zwar die rechtlichen Möglichkeiten, aber […] was passiert dann mit mir? Werde ich dann rausgeschmissen? Und das können sich die meisten kaum leisten.« (Interview S IX(b))

Das Phänomen der Angst ist wiederum potenziell verknüpft mit intersektionalen Formen von Diskriminierung. Vor allem für Menschen mit geringen finanziellen Spielräumen, die möglicherweise zusätzlich auf Grund eines fragilen Lohnarbeitsvertrags, ihrer Haushaltsgröße oder -konstellation, auf Grund von Sprachbarrieren oder zugeschriebenem Migrationshintergrund Diskriminierung erfahren, ist die Angst vor einem potenziellen Wohnungsverlust oft derart bedrohlich, dass die Einforderung ihrer Rechte keinen selbstverständlichen Schritt darstellt. Das trifft auch dann zu, wenn sie gute Aussichten vor Gericht hätten, die Auseinandersetzung zu gewinnen. Die prekäre Lage am Wohnungsmarkt und die Angst vor einer neuen Wohnungssuche, die angesichts der steigenden Mieten unweigerlich höhere Kosten zur Folge hat, führt zu einer Art Resignation (vgl. Künstler 2021: 377). Auch in der Sozialstruktur der Mitglieder von Mietervereinen schlägt sich die Rolle von Geld als Ressource für eine Vertretung der eigenen Interessen nieder. Der Mitgliedsbeitrag kann für einkommensschwache Haushalte ein Ausschlusskriterium darstellen (vgl. Interview F I).

Ein zweiter zentraler Aspekt in der Interessenvertretung von Mieter:innen sind zeitliche Ressourcen. Eine juristische Auseinandersetzung mit Vermietenden – darunter fallen Briefverkehr, Gerichtsprozesse, Beratungstermine, aber auch das ehrenamtliche Engagement in einer Mieter:inneninitiative – ist zeitintensiv. Mangelndes Wissen über die komplexen rechtlichen Regelungen im Zusammenspiel mit Falschannahmen zum überhitzten Wohnungsmarkt, in dem nahezu jeder Mietpreis gerechtfertigt scheint, kann somit verhindern, dass Mieter:innen die Auseinandersetzung mit ihren Vermieter:innen suchen. Die Beratung durch Mietervereine kann hier nur zu einem gewissen Grad entlasten. Die Aussichten auf Erfolg sind zudem gering. So bewirken jahrelange Konflikte vor Gericht keine unmittelbare Wohnkostenminderung oder Verbesserung der Wohnlage und sind kräftezehrend.

Darüber hinaus sind die zeitzehrenden Auseinandersetzungen in strukturell ungleichen Konflikten mental und emotional anstrengend. Auch hier muss die heterogene Lage von Mieter:innen betont werden:

> »Personen, die in verschiedenen Lebensbereichen Schwierigkeiten haben, […] die können sich vielleicht gerade nicht um ihr Mietverhältnis kümmern, weil die an ganz vielen anderen Teilen im Leben mehr strugglen müssen und sowieso ständig Kontakt mit Ämtern haben und eigentlich nur genervt sind.« (Interview F I)

Nicht zuletzt machen die mietrechtlichen Verhältnisse, in denen sich Mieter:innen befinden, einen Unterschied. So verfügen Bewohner:innen von Wohnheimen, Genossenschaften oder Privatvermieter:innen über eine unterschiedlich große rechtliche Wohnsicherheit.

3.3 Wie reagiert der Gewährleistungsstaat?

Mieter:innen sind keinesfalls eine homogene Gruppe. Menschen mit hohem Einkommen haben auch in Großstädten und Ballungsräumen wenig Probleme, sich mit angemessenem Wohnraum zu versorgen. Mieter:innen, die rassistische oder klassistische Diskriminierungserfahrungen machen, die wohnungs- oder obdachlos sind, oder Menschen mit unsicherem Aufenthaltsstatus sind von der Versorgungskrise am Wohnungsmarkt besonders betroffen. Sie zahlen einen unverhältnismäßig hohen Teil ihres Einkommens für Miete[2], haben Schwierigkeiten bei der Wohnungssuche oder schaffen es nicht, sich am Markt mit Wohnraum zu versorgen. Zusätzlich zu der ungleich stärkeren Betroffenheit ist eine weniger starke Beteiligung dieser Mieter:innen in der Interessenvertretung festzustellen. Mit Blick auf die eingangs dargestellten Repräsentationsmodi sind besonders jene Mieter:innen mit Diskriminierungserfahrungen im Diskurs unterrepräsentiert. Sie sind weniger präsent in Mieter:inneninitiativen oder meiden die juristische Auseinandersetzung mit ihren Vermieter:innen. Gründe dafür können massive Sprachbarrieren, mangelnde zeitliche Ressourcen, gesundheitliche Faktoren oder der Zugang zu juristischer Unterstützung sein (vgl. Künstler 2021: 376). Das verringert die Organisation und Artikulation der als schwach einzuordnenden Interessen und letzten Endes ihre Output-Stärke.

Somit zeigt sich: Viele Mieter:innen sind sich ihrer prekären Lage deutlich bewusst, da sie durch den finanziellen, manchmal auch psychischen und physischen Druck, der sich aus ihrer Wohnsituation ergibt, permanent unmittelbare Einschränkungen ihrer Lebensqualität erfahren. Es setzt aber eine Vielzahl von

---

2 Eine Mietkostenbelastung gilt als zu hoch, wenn Haushalte mehr als 30 Prozent ihres Nettoeinkommens für ihre Warmmiete ausgeben müssen (vgl. Holm et al. 2021: 9).

Ressourcen voraus, die eigenen Interessen als Mieter:in gegenüber Vermieter:innen und Politik effektiv vertreten zu können. Mieter:innen müssen sich auf einem angespannten und intransparenten Wohnungsmarkt mit Wohnraum versorgen. Daraus resultiert eine Situation, in der Mietende sich scheuen, Konflikte mit ihren Vermieter:innen einzugehen, auch wenn sie diese womöglich sogar gewinnen würden.

Der Gewährleistungsstaat reagiert auf diese Situation einerseits mit der Einrichtung besonderer Verwaltungsstellen auf kommunaler Ebene. In Frankfurt wurde eine Mietrechtsberatungsstelle für Menschen in Sozialleistungsbezug und mit geringen Einkommen eingerichtet, in München subventioniert die Stadt die Mitgliedschaft in Mietervereinen, und in Berlin gibt es eine Fachstelle gegen Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. Diese Angebote sind gezielt auf die als schwache Interessen identifizierten Gruppen ausgerichtet. Andererseits weisen viele Instrumente, wie beispielsweise der Neubau, gegenüber den Bedürfnissen von schwachen Interessengruppen nur eine marginale Repräsentativität auf. Daher gelingt es dem Gewährleistungsstaat nicht, die strukturelle Benachteiligung von intersektionaler Diskriminierung betroffener Mieter:innen auszugleichen. Neben den kommunalen Initiativen sind für die effektive und großflächige Verbesserung der Situation von Mieter:innen und speziell von schwachen Interessen, wohnungspolitische Reformen auf Bundesebene notwendig, so etwa die geplante Einführung einer Neuen Wohngemeinnützigkeit, eine mieterfreundlichere Mietrechtsgestaltung oder der Nationale Aktionsplan gegen Obdachlosigkeit. Obwohl es der Mieter:innenbewegung gelang, die Wohnungsfrage auf die politische Agenda zu bringen, wurden die Versorgungsdefizite von staatlicher Seite trotz kleinschrittiger materieller Verbesserungen bislang nicht behoben (vgl. Schipper 2021). Eine Wende am Wohnungsmarkt bleibt weiterhin aus.

4 Ambulante ärztliche Versorgung

Die Versorgungsmängel in der ambulanten ärztlichen Versorgung führen zu der paradoxen Situation, dass durch lokalen Handlungsdruck besonders die kommunale Ebene aktiv wird, obgleich diese keine Kompetenzen in diesem Bereich hat. Dennoch spitzt sich das Problem immer weiter zu. Dabei ist auffällig, dass betroffene Patient:innen und ihre Interessen im Mediendiskurs vor allem als Bezugspunkt und in anekdotischen Einzelberichten berücksichtigt werden. Durch die mangelnde diskursive Selbstvertretung ist anzunehmen, dass sich die schwachen Interessen unter den betroffenen Patient:innen finden lassen.

4.1 Wie werden die Interessen von Patient:innen vertreten?

Nur vereinzelt finden sich Formen der Selbstvertretung betroffener Patient:innen: Beispiele sind zum einen die Gründung lokaler Initiativen durch Betroffene, zum anderen verschiedene Protestaktionen, wie etwa Demonstrationen und das Sammeln von Unterschriften. Sie beziehen sich ausschließlich auf lokale Problemlagen. So konnte in einigen Fallregionen Druck auf die Kassenärztlichen Vereinigungen (KVen) ausgeübt und das Wegbrechen von Arztpraxen verhindert werden. Der ungewöhnliche Fall einer Demonstration gegen eine Praxisschließung ereignete sich 2019 im Landkreis Potsdam-Mittelmark. Eine Kreistagsabgeordnete berichtet dazu:

> »[W]enn es also ernst wird, wie da in Niemegk, dann finden sich auch – ich sage jetzt mal – engagierte Bürgerinnen und Bürger, die dann solche Aktionen anschieben […] [W]ir unterstützen die natürlich, als Kreistagsabgeordnete.« (Interview LKPM III)

Initiativen der Selbstvertretung können also von der Lokalpolitik aufgenommen werden und Einfluss nehmen. Insgesamt ist eine solche Organisation zur Selbstvertretung aber eher die Ausnahme. Das hängt auch mit der Strukturschwäche und dünnen Besiedelung der betroffenen ländlichen Regionen zusammen. Ein Bürgermeister aus Rheinland-Pfalz berichtet, dass Betroffene dezentral wohnen und dadurch Probleme haben, sich zusammenzufinden und für ihr Interesse einzusetzen (vgl. Interview EKBP III). Zudem erschwert die Fokussierung der lokalen Mediendiskurse auf die eher abstrakten Zahlen und technischen Details der Bedarfsplanung die Nachvollziehbarkeit und Zugänglichkeit der Diskurse für Betroffene.

Eine Mitvertretung erfolgt durch Organisationen, die originär andere Teilinteressen der Patient:innen und besonders betroffener Gruppen, etwa Senior:innen, vertreten. Sie sind nicht auf die Problematik des Ärztemangels spezialisiert. Die Mitvertretung kann in politischen Gremien und Gesprächsforen auf lokaler Ebene sowie Landes- und Bundesebene erfolgen. Eine Kreistagsabgeordnete aus Brandenburg berichtet über den Kreisseniorenrat:

> »Denen geht es um ÖPNV, denen geht es um die ärztliche Versorgung […]. Alle diese Dinge […] tragen sie dann in den Ausschuss und demzufolge auch in den Kreistag.« (Interview LKPM III)

Ein KV-Vertreter aus Niedersachsen schätzt die Möglichkeiten mitvertretender Organisationen auf lokaler Ebene jedoch als gering ein:

> »Es gibt sicherlich immer diese entsprechenden Vertreter von Bürgerinitiativen oder Patientenvertreter. Aber sie werden, so nehme ich das persönlich wahr, in Ausschüssen [...], da sie nur einen kleinen Anteil ausmachen, überstimmt. Die Stimmen werden sicherlich gehört. Ganz klar. Aber ob sie wirklich dann Einfluss nehmen, wage ich zu bezweifeln.« (Interview LKL I)

Auch jenseits der lokalen Ebene gibt es Möglichkeiten für mitvertretende Organisationen, das Thema der ärztlichen Versorgung aufzugreifen: So setzte sich beispielsweise die Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz für eine Mindestquote für Rheumatolog:innen ein. Allerdings ist es eher ungewöhnlich, dass sich Organisationen, die mitvertreten könnten, mit der ambulanten ärztlichen Versorgung spezifisch auseinandersetzen. Ein KV-Vertreter aus Hessen berichtet:

> »Die Patientenvertreter im Landesausschuss, die kriegen natürlich dieses Thema Ärztemangel auch mit [...] und sie sehen da auch unsere Initiativen, aber es ist nicht so, dass von dort aus eigene Initiativen entwickelt werden.« (Interview VBK II)

Insgesamt zeigt sich, dass nur begrenzte Möglichkeiten zur Mitvertretung bestehen, die zudem wenig genutzt werden. Sowohl auf lokaler als auch auf Landes- und Bundesebene ist der Einfluss von Patientenvertreter:innen eher gering und das Thema Ärzteversorgung ohnehin nicht das Kernthema der jeweiligen Organisationen, wodurch es durch andere Interessen leicht verdrängt werden kann. Dabei handelt es sich um ein generelles Defizit der Mitvertretung (vgl. Friedrich 2019: 128). Hier könnte mehr Aufmerksamkeit entscheidend sein, immerhin sind diese Organisationen oft auf Interessen besonders betroffener Gruppen, etwa chronisch kranker Menschen, spezialisiert. Um die Mitvertretung effektiver zu gestalten, könnte es hilfreich sein, mehr Vernetzung zwischen den bestehenden lokalen Initiativen der Selbstvertretung und den mitvertretenden Organisationen zu schaffen. Insbesondere die Patient:innenperspektive der lokalen Betroffenen könnte durch diese Organisationen auf Landes- und Bundesebene getragen und dort mitvertreten werden.

Auch bei der Vertretung durch wahlpolitische Mechanismen muss nach politischer Ebene differenziert werden. Für Abgeordnete auf Landes- und Bundesebene aus unterversorgten Regionen ist die Gesundheitsversorgung ein wahlkampfrelevantes Thema, wie eine Landtagsabgeordnete aus Niedersachsen bestätigt (vgl. Interview LKL II). Allerdings ist zu beachten, dass die Salienz des Themas meist nur für die stärker betroffenen Regionen gültig ist. Viele Abgeordnete in Landtagen und im Bundestag kommen daher weniger mit den Versorgungsmängeln in Berührung. Es fehlen Anreize für diese Politiker:innen, sich für eine Verbesserung der Versorgung einzusetzen. Zudem haben es einzelne Abgeordnete im parlamentarischen Prozess

schwerer als größere Gruppierungen und Fraktionen, das Thema auf die Agenda zu setzen (vgl. Interview AKSW V).

Auf der lokalen Ebene sind es besonders die Bürgermeister:innen, die von Betroffenen adressiert werden: »Der Bürgermeister oder die kommunale Ebene ist immer, wenn es wo brennt, der erste Ansprechpartner.« (Interview VBK I) Insofern werden trotz ihrer fehlenden Zuständigkeit Bürgermeister:innen über alle untersuchten Fallregionen hinweg zu Akteuren in der ambulanten Versorgung, wenn Unterversorgung droht oder besteht. Ursächlich ist zum einen die direkte Adressierung durch einzelne Betroffene, aber zum anderen auch ein ›elektorales Drohpotenzial‹. Nach Martin Schölkopf (2000: 122) bewirkt ein solches Potenzial, dass sich Parteien als selbstständig agierende Interessenorganisationen um die Stimmen quantitativ relevanter Subgruppen bemühen. Auf lokaler Ebene sind solche Effekte auch für das Handeln von Bürgermeister:innen denkbar: Das Wegbrechen der sozialen Infrastruktur könnte eine relevante Anzahl an Wähler:innen betreffen. Dies hängt damit zusammen, dass alle Bürger:innen potenzielle Patient:innen sind und ein »Infrastrukturinteresse« (Hänlein/Schroeder 2010: 48f) an wohnortnahen Arztpraxen und Krankenhäusern besitzen. Hier greifen Bürgermeister:innen proaktiv ein, um einen möglichen Stimmverlust zu vermeiden. Es ist darüber hinaus anzunehmen, dass die wahlpolitischen Mechanismen bei Bürgermeister:innen und somit auf der lokalen Ebene stärker greifen als etwa bei Bundes- und Landtagsabgeordneten: Die Versorgungsengpässe treten bislang besonders in einzelnen Kommunen auf und nicht flächendeckend über gesamte Wahlkreisgebiete von Abgeordneten.

4.2 Welche sind die schwachen Interessen?

Die Untersuchung der Vertretungsmodi für schwache Interessen in der ambulanten ärztlichen Versorgung zeigt, dass die Selbstvertretung, aber auch die Mitvertretung schwach ausgeprägt sind. Die Dynamik im Handlungsfeld ist besonders darauf zurückzuführen, dass sich in den Kommunen Vertreter:innen aus wahlpolitischen Motiven in die Interessenvertretung einschalten. Allerdings lassen sich die Versorgungsmängel auf dieser Ebene nicht auflösen. Die Interessenvertretung auf den höheren Ebenen stellt sich voraussetzungsvoll dar, da die Initiativen der Selbstvertretung lokal begrenzt sind und sich die Organisationen, die auf höheren Ebenen mitvertreten könnten, auf andere Fragen und Teilinteressen konzentrieren.

Der Fokus auf die lokale Ebene verstärkt die Dynamik in der ambulanten ärztlichen Versorgung insofern, als durch Übergangslösungen das Bewusstsein für das flächendeckende Problem bei den Patient:innen schwindet. Ein Verbandsbürgermeister beschreibt:

> »[E]s gibt noch keinen Massenaufstand der Bürger […] Dann ploppt mal hier ein Riesenskandal auf, weil da jetzt kein Arzt mehr ist und so weiter, aber das sind so einzelne kleine Feuerchen, die dann wieder ausgetreten werden.« (Interview EKBP III)

Nur diejenigen Patient:innen entwickeln ein Problembewusstsein und die Motivation zur Selbstvertretung, die von den Versorgungsmängeln direkt betroffen und nicht ›nur‹ bedroht sind (vgl. ebd.; Interview AKSW V).

Auch wenn das kommunale Engagement nicht zu einer langfristigen Problemlösung führt, zeigt es Responsivität für die Interessen betroffener Patient:innen vor Ort. Deren Interessenlage kann daher nicht vollumfänglich als schwach betrachtet werden, da ihren Interessen zumindest vom ›lokalen Staat‹ nachgekommen wird. Letztendlich sind vor allem die Teilinteressen von Patient:innen, die langfristig betroffen und besonders eingeschränkt sind, als schwach zu betrachten, da deren Versorgung durch längere Anfahrtswege als besonders gefährdet interpretiert werden muss. Die Mobilitätseinschränkung beeinträchtigt, wie oben dargestellt, die Fähigkeit zur Selbstvertretung. Dies gilt auch für eine Krankheit selbst, die schon körperlich oder psychisch einen Zustand von Schwäche darstellt. Neben mangelnder Selbstvertretung werden diese Interessen durch mitvertretende Organisationen nicht ausreichend einbezogen.

Mit chronisch Kranken und Senior:innen sind zwei Gruppen auszumachen, die dieser Beschreibung entsprechen, da sie zum einen in ihrer Mobilität häufig eingeschränkter und zum anderen auf regelmäßige und kontinuierliche ärztliche Behandlungen angewiesen sind (vgl. Hänlein/Schroeder 2010: 48). Darüber hinaus gibt es weitere verstärkende Faktoren: etwa die zunehmende Multimorbidität im Alter, aber auch Kinderlosigkeit oder fehlende Angehörige, die etwaige Mobilitätseinschränkungen für längere Fahrtwege ausgleichen könnten. Diese Faktoren korrespondieren mit fehlenden immateriellen und materiellen Ressourcen, die zur effektiven Selbstvertretung notwendig wären.

Wenn die Versorgungsmängel über längere Zeit nicht mehr lokal behoben werden können und zunehmend mehr Patient:innen betroffen sind, könnte sich die Dynamik ändern. Durch eine größere Kontinuität des Problems könnte sich ein Bewusstsein für die überregionale Problemlage entwickeln. Ein solches Bewusstsein, das über die individuelle Betroffenheit hinaus geht, ist Voraussetzung für eine effektive Selbstvertretung gegenüber Akteuren der Bundes- und Landesebene. Auf diesem Wege könnte die Interessenvertretung effektiver werden, da Steuerungsbedarf auf diesen Ebenen besteht. Als Bindeglied wäre hier die bislang schwache Mitvertretung durch institutionell verankerte Patient:innenorganisationen denkbar. Insbesondere wenn sich diese mit den potenziell zunehmenden lokalen Selbstvertretungsinitiativen vernetzen.

4.3 Wie reagiert der Gewährleistungsstaat?

Die Analyse der Interessenvertretung von Patient:innen offenbart, dass besonders der ›lokale Staat‹ responsiv gegenüber den Interessen betroffener Patient:innen ist. Zur Sicherung des Infrastrukturinteresses potentieller Wähler:innen werden Bürgermeister:innen in der ambulanten ärztlichen Versorgung aktiv. Hier zeigt sich, dass es für schwache Interessen auf kommunaler und auch auf Kreisebene Potenziale gibt, gehört zu werden.

Auf Landes- und Bundesebene bleibt eine substanzielle Reaktion bislang hingegen aus. Der ›gewährleistungsstaatliche Kern‹, besonders die KVen, zeigt sich wenig responsiv gegenüber der Vertretung schwacher Interessen. Die KVen wehren sich gegen eine gewährleistungsstaatliche Verantwortungsübernahme über die vertraglichen Instrumente hinaus. Das bedeutet auch eine Abwehr von Forderungen schwacher Interessengruppen. Symptomatisch ist hier die Aussage des stellvertretenden Vorstands der Kassenärztlichen Bundesvereinigung: Der Abbau von Infrastrukturen in ländlichen Regionen bedeute, dass Arztpraxen nicht selbstverständlich eingefordert werden könnten (vgl. MAZ 11.03.2018). Stattdessen wird von Patient:innen verlangt, längere Anfahrtswege in Kauf zu nehmen. Hierdurch leiden besonders diejenigen, für die diese längeren Wege durch Mobilitätseinschränkungen eine besondere Belastung darstellen. Zudem erschweren die durch die KVen fokussierten abstrakten Details der Bedarfsplanung den diskursiven Zugang für Betroffene und wirken exkludierend. Die von den Patient:innen vorgebrachte Wahrnehmung einer ›gefühlten Unterversorgung‹ wird als ›subjektiv‹ abgetan und ihnen die Berechtigung abgesprochen, diese im komplexen Diskurs zu problematisieren (vgl. Interview VBK II). Stattdessen setzt sich etwa die KV RLP für eine stärker regulierte Patient:innensteuerung ein, um das Problem einer ›Übernutzung der Gesundheitsversorgung‹ zu beheben (vgl. KV RLP 2018). Ein solch restriktiverer Zugang zur Versorgung birgt die Gefahr, besonders diejenigen zu treffen, die bereits jetzt in Mobilität und Ressourcen eingeschränkt sind.

5 Saubere Luft

Die Luftverschmutzung in deutschen Großstädten ist ein nahezu unsichtbares, doch für die menschliche Gesundheit sehr ernstzunehmendes Problem. Sichtbar und unmittelbar erfahrbar wird es oft erst, wenn Straßen wegen Luftreinhaltemaßnahmen gesperrt werden, der alte Diesel nicht mehr aus der Garage bewegt werden darf, oder Umweltverbände medienwirksam und erfolgreich Bundesländer und Städte verklagen, da sich diese nicht ausreichend um die Gesundheit ihrer Bürger:innen kümmern. Die Thematik der Luftreinhaltung betrifft allerdings nicht alle Bürger:innen deutscher Großstädte gleichermaßen. Sozial benachteilig-

te Gruppen sind durch ihre Wohnsituation oder eine besondere gesundheitliche Exponiertheit besonders von Luftverschmutzung betroffen (vgl. Kindler/Franck 2019; Makri/Stilianakis 2008). Ebenfalls können sozial benachteiligte Personen am politischen Diskurs um Luftreinhaltung und den damit verbundenen Folgen für ihre Gesundheit oft nicht gleichberechtigt teilhaben.

Trotz dieser ungleichen Belastung findet das Thema der Umweltgerechtigkeit im Bereich der Luftverschmutzung in den zuständigen Städten und Kommunen wenig Beachtung (vgl. Böhme et al. 2022). Die ungleich höhere Schadstoffbelastung in den sozial benachteiligten großstädtischen Wohngebieten ist keine Neuheit. Auf Grund der relativ guten Messbarkeit der Stickoxid- und Feinstaubkonzentration stellt die ungleiche Belastung durch Luftverschmutzung ein frühes Forschungsfeld im Bereich der Umweltgerechtigkeit dar (vgl. Finkelstein et al. 2003; Wheeler/Ben-Shlomo 2005). Das Argument, dass sich die Betroffenen aus sozial schwachen Schichten nicht zu Wort melden würden, da sie sich ihrer besonderen Exponiertheit gegenüber der Luftverschmutzung nicht bewusst wären, ist dabei ein häufig angeführtes, aber mittlerweile vielfach widerlegtes Argument (vgl. Mielck et al. 2009). Entsprechend muss die Frage gestellt werden, wie sozio-ökonomisch benachteiligte Gruppen mit dem Wissen der stärkeren Belastung durch Luftverschmutzung und dem schlechteren Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen bei der Luftreinhaltung umgehen, zumal ihre Artikulationskanäle und Partizipationsmöglichkeiten durch begrenzte Ressourcen stark beschränkt sind (vgl. Makri/Stilianakis 2008: 331–333).

5.1 Wie werden die Interessen von Anwohner:innen vertreten?

Bei der Vertretung schwacher Interessen im Bereich der Luftverschmutzung sind deutliche Unterschiede zwischen direkt betroffenen schwachen Interessengruppen und Akteuren, die sich der Vertretung schwacher Interessen annehmen, beobachtbar. Es fallen besonders Gruppen auf, die schwache Interessen advokatorisch vertreten. Die Umweltverbände DUH, BUND und NABU sind hier als relativ starke Akteure in der Vertretung schwacher Interessen erkennbar. Lokal sind sie dabei unterschiedlich relevant. Durch ihre Befähigung zur Klage gegen die Überschreitungen von Feinstaub- und Stickoxidemissionen können die genannten Umweltverbände Verschärfungen der städtischen Luftreinhaltepläne zu Gunsten schwacher Interessengruppen erwirken (vgl. Interview B VII; S IX(a)). Die DUH und der BUND arbeiten, neben ihrer Rolle als Kläger für die Einhaltung von Luftschadstoffemissionen, auch an Konzepten für mehr Umweltgerechtigkeit mit. So war der BUND an der Ausarbeitung des Berliner Umweltgerechtigkeitsatlas beteiligt und ist ein wichtiger Partner der Stadt Berlin in der Planung einer konkreten Umsetzung sozial gerechter Wege zur Luftreinhaltung (vgl. Lohner 2019).

Hier stoßen die Umweltverbände an Grenzen: So merkt ein:e Interviewpartner:in aus Berlin an, dass der Berliner Umweltgerechtigkeitsatlas von 2019 nur mit veralteten Daten erschien und zwischenzeitlich aus politischen Gründen gänzlich unveröffentlicht blieb, da andernfalls konkrete Maßnahmen daraus hätten folgen müssen (vgl. Interview B IV). Der Einfluss der städtischen Politik auf die Priorisierung oder Nicht-Priorisierung von Maßnahmen gegen eine sozial ungerechte Luftverschmutzung darf somit nicht außer Acht gelassen werden.

Eine Vertretung von schwachen Interessen durch Mitvertretung oder Selbstvertretung findet teilweise durch die Bildung von Bürger:innen-Initiativen statt. Allerdings gehen diese Initiativen meistens in Projekten der großen Umweltverbände wie DUH, BUND und NABU auf und entwickeln erst dort ein maßgebliches Gewicht in der politischen Interessenkonkurrenz (vgl. Interview H VI). In Selbstvertretung treten schwache Interessengruppen nur äußerst selten auf. Dies wird meist auf die mangelnden Ressourcen zur selbstständigen Durchführung von Klageverfahren oder auf fehlende Artikulationskanäle zurückgeführt (vgl. Interview B III).

Auffällig ist die wahlpolitische Instrumentalisierung schwacher Interessen. Je nach politischer Agenda betrachten die Parteien diejenigen als Träger von schwachen Interessen, die entweder von Luftreinhaltemaßnahmen oder durch Luftverschmutzung betroffen sind (vgl. Interview B IV; S I). Hierbei werden schwache Interessengruppen allerdings nicht ausschließlich durch Sozialmerkmale wie Armut, Alter oder Vorerkrankungen definiert. Zuweilen werden auch betroffene Organisationen, etwa Handwerksbetriebe, als schwache Interessengruppe dargestellt, um in der eigenen politischen Agenda die Vertretung schwacher Interessen ebenfalls zu präsentieren (vgl. Interview M I).

5.2 Welche sind die schwachen Interessen?

Die unzureichende Vertretung in Form einer Selbst- oder Mitvertretung ist im Feld der Luftreinhaltung primär auf das Fehlen materieller und immaterieller Ressourcen und den daraus resultierenden Defiziten im Bereich der Artikulationsfähigkeit zurückführen. Das sorgt dafür, dass die Interessen in der Konkurrenz mit stärkeren Interessen als schwache Interessen auftreten. Soziale Gruppen wie Kinder, Ältere, sozioökonomisch Benachteiligte und ethnische Minderheiten sind zusätzlich zu ihrer gesundheitlichen oder durch die Wohnlage bedingten Exponiertheit einer besonders starken Benachteiligung ausgesetzt. Sie können ihre Schwäche in der Interessenkonkurrenz mit eigenen Mitteln nur schwer überwinden.

Im Gegensatz zu diesen Gruppen haben sich allerdings auch Gruppen herausgebildet, die die schwachen Interessen von benachteiligten Gruppen vertreten. Das sind im Handlungsfeld der Luftreinhaltung zumeist Umweltverbände wie die DUH, der BUND oder der NABU. Diese Gruppen besitzen in der Regel ausreichende Res-

sourcen und Artikulationskanäle, um schwache Interessen durchzusetzen und ihnen in der politischen Interessenkonkurrenz eine Stimme zu geben.

Mitunter werden schwache Interessen im Handlungsfeld der Luftreinhaltung durch einen defizitären Informationsstand, nicht selten sogar durch ein fehlendes Bewusstsein, definiert. Tatsächlich fällt auf, dass das Thema der Luftreinhaltung bei den schwachen Interessengruppen nicht unbekannt ist. Allerdings werden einschränkende Luftreinhaltemaßnahmen sehr viel stärker als Problem wahrgenommen (vgl. Interview S VII, H VIII). Zudem verstehen sich die sozial benachteiligten Gruppen als wenig wirkmächtig. Sie sind sich selten ihrer Möglichkeiten bewusst, am politischen Entscheidungsprozess teilnehmen zu können (vgl. Interview B VII). Organisierten Gruppen wie Umweltverbänden gelingt es hingegen deutlich besser, ein starkes Bewusstsein für die ungleiche Belastung durch Luftverschmutzung und somit eine Gruppenidentität zu schaffen. Sie verweisen beispielsweise gezielt auf die besondere Betroffenheit vulnerabler Gruppen, etwa Kinder, um diese als schwache Interessen ins Spiel zu bringen (vgl. Interview B III).

Ihrer besonderen Betroffenheit sind sich die sozial schwachen Gruppen zumeist wohl bewusst. Dies liegt auch an der starken Politisierung des Themas. So wurde die unterschiedliche Betroffenheit von Luftverschmutzung zwischen sozialen Gruppen in Wahlkämpfen zur Oberbürgermeisterwahl in den untersuchten Städten wiederholt thematisiert (vgl. Interview S IX(a)). Trotz des Bewusstseins für die besondere Exponiertheit ist zu beobachten, dass sich die Betroffenen als wenig wirkmächtig im politischen Prozess verstehen und dies als großes Hindernis zur Eigeninitiative wahrnehmen (vgl. Interview B VII). Gruppen wie Umweltschutzverbände, die als advokatorische Vertreter auftreten, verstehen sich hingegen als effektiver und notwendiger Antreiber in der Vertretung schwacher Interessen, zumal sich andere ressourcenstarke Gruppen mit dem Verlust von Privilegien – etwa durch Durchfahrverbote und andere Luftreinhaltemaßnahmen – konfrontiert sehen und deswegen selten die Initiative ergreifen (vgl. Interview H IX).

Als stärkste Ressource lässt sich im Feld der Luftreinhaltung in Städten die rechtliche Klage ausmachen. Durch die EU-Richtlinie 2008/50/EG ist es jeder/jedem Bürger:in zusammen mit Umweltverbänden möglich, gegen Überschreitungen der Schadstoffgrenzwerte in der Luft zu klagen. Allerdings ist zu beobachten, dass nicht-organisierte schwache Interessen selten über die Ressourcen verfügen, eine langwierige und kostenintensive Klage zu führen. Erforderlich sind die Ressourcen zivilgesellschaftlicher Organisationen wie den bereits genannten Umweltverbänden (vgl. Interview B III). Neben diesem Ressourcen-Vorteil zur Durchsetzung schwacher Interessen besitzen Umweltverbände eine prominente und gut vernetzte Position im Netzwerk des politischen Entscheidungsprozesses, die sie effektiv zu ihrem Vorteil zu nutzen wissen.

5.3 Wie reagiert der Gewährleistungsstaat?

Durch ihre Kompetenz bei der Erstellung der Luftreinhaltepläne fällt den Städten die Verantwortung für Konzepte zur Umweltgerechtigkeit zu. Dabei geht es um den Schutz besonders exponierter sozialer Gruppen vor erhöhten Schadstoffemissionen in der Luft. An dieser Stelle kann beobachtet werden, dass die Städte nur selten schwache Interessen initiativ in ihre Luftreinhaltestrategien aufnehmen. Vielmehr ist der dominante modus operandi eine advokatorische Vertretung schwacher Interessen durch Umweltverbände. Dies ist auf die grundsätzlich starke Rolle der EU in Umweltbelangen zurückzuführen (vgl. Töller 2019). Konkret artikuliert sich diese Stärke auf dem Gebiet der Luftreinhaltung durch die Aarhus Konvention sowie die EU-Luftreinhalterichtlinie 2008/50/EG, die es Verbänden und Einzelpersonen möglich macht, gegen Überschreitungen der Emissionsgrenzwerte von Stickoxiden und Feinstaub zu klagen.

Hierbei werden die Umweltverbände als wichtige Vertreter schwacher Interessen wahrgenommen, da sie die nötigen Ressourcen besitzen, um Klagen gegen die Luftreinhaltepläne von Städten einzureichen (vgl. Interview B III). Die Klagen erwirken eine Verbesserung der Luftqualität durch überarbeitete städtische Luftreinhaltepläne (vgl. Bothner et al. 2022). Somit besteht ein effektives institutionalisiertes Verfahren, das schwache Interessen mittelbar, also durch eine advokatorische Vertretung durch klagebefähigte Umweltverbände, befähigt, Städte in die Verantwortung zu ziehen.

Kritisch ist anzumerken, dass die Vertretungsmodi, die eine direkte Beteiligung schwacher Interessengruppen darstellen – Selbstvertretung und Mitvertretung – beim Handlungsfeld der Luftreinhaltung kaum stattfinden. Die Möglichkeit zur Klage gegen Überschreitungen von Schadstoffgrenzen kann in der Praxis lediglich durch ressourcenstarke Advokator:innen wahrgenommen werden. Dies sorgt zwar für eine konkrete Verbesserung der Lebensumstände von Betroffenen, manifestiert aber gleichzeitig deren Schwäche. Der Emanzipation schwacher Interessengruppen ist diese Arbeitsteilung nur bedingt zuträglich.

6 Fazit: Das relative Scheitern des Gewährleistungsstaates trifft schwache Interessengruppen in besonderem Maße

Die Vertretung schwacher Interessen sieht sich in den Aushandlungsprozessen über verbesserte soziale Infrastrukturen mit einer doppelten Herausforderung konfrontiert. Wie anhand der öffentlichen Güter bezahlbarer Wohnraum, ambulante ärztliche Versorgung und saubere Luft gezeigt werden konnte, sind Gruppen, die besonders von Versorgungsmängeln betroffen sind, in den Aushandlungsprozessen zur Verbesserung ihrer Situation in der Interessenkonkurrenz benachteiligt. Das

gilt etwa für Mieter:innen mit geringen oder durchschnittlichen finanziellen Mitteln in der Diskussion um bezahlbaren Wohnraum, für Menschen mit Mobilitätseinschränkung, deren Interessen an einer ärztlichen Versorgung nur mangelhaft vertreten werden und für Kinder und Ältere, die ihr besonderes Bedürfnis an sauberer Luft in Großstädten nur stark eingeschränkt artikulieren können. Das Defizit an Partizipationsmöglichkeiten lässt sich einerseits auf die fehlende kollektive Identifikation als betroffene Gruppe und andererseits auf eine erschwerte Organisationsfähigkeit zur Selbstvertretung zurückführen. Ebenso stellen fehlende materielle und immaterielle Ressourcen ein Hindernis dafür dar, Klagen zur Einhaltung von Luftschadstoffgrenzwerten zu führen, die komplexe Verantwortungsstruktur der Gesundheitsversorgung zu durchdringen oder Interessen gegen millionenschwere Immobilienkonzerne durchzusetzen. Oftmals überschneiden sich zudem die Ausschlussmechanismen.

Dennoch schaffen es schwache Interessen, häufig mit Hilfe einer Fremdvertretung durch ressourcenstarke Advokator:innen und durch die Annahme ihrer Anliegen durch politische Akteure, oder – seltener und je nach Handlungsfeld unterschiedlich ausgeprägt – durch soziale Bewegungen, eine Stimme in der Interessenkonkurrenz um öffentliche Güter zu erlangen. Hierzu zählen Klagen von Umweltverbänden für saubere Luft, die Initiative von Bürgermeister:innen für den Erhalt einer Arztpraxis im Dorf oder die Vertretung von Mieter:inneninteressen durch Mietervereine. Letztlich gleichen derartige Praktiken das Defizit in der Vertretung schwacher Interessen aber nicht aus. So ergeben sich aus der Fremdvertretung verschiedene Problematiken. Die Vertretung durch Advokator:innen sorgt für ein Abhängigkeitsverhältnis zwischen den unterversorgten Betroffenen und den oft ressourcenstarken Advokator:innen. Das Bestreben, schwachen Interessen auf diese Weise eine Stimme zu geben, stellt ein Risiko dafür dar, die Emanzipation schwacher Interessen durch Selbstvertretung zu erreichen.

Ähnlich, aber etwas anders gelagert ist die Problemlage, wenn die Interessen der Betroffenen im Schatten wahlpolitischer Motive stehen. Dann kann die Politisierung phasenweise und je nach politischer Konjunktur des Themas wieder aus der öffentlichen Debatte verschwinden. Schwache Interessen bleiben in den Aushandlungsprozessen nachranging und verlieren dadurch an Repräsentation. Beispielsweise setzen sich Parteien in der Energiekrise verstärkt für Entlastungen von Mieter:innen ein. Sobald das Thema abflaut, verfolgen sie diese aber nicht weiter. Des Weiteren birgt diese Art der Interessenvertretung auch die Gefahr einer Instrumentalisierung des Begriffs schwacher Interessen: In der politischen Diskussion um Luftreinhaltung können je nach Bedarf für die eigene politische Agenda die Betroffenen von Luftreinhaltemaßnahmen oder aber auch Betroffene von Luftverschmutzung als schwache Interessen dargestellt werden.

Die Analyse der drei Handlungsfelder zeigt unterschiedliche Reaktionen des Gewährleistungsstaates auf die Forderungen schwacher Interessen. Dies ist auch auf

den unterschiedlichen institutionellen Rahmen zurückzuführen. Ein prominentes Beispiel ist die Klagemöglichkeit, die in der Luftreinhaltung besteht. Diese stellt ein effektives Mittel zur Interessendurchsetzung dar. Für bezahlbaren Wohnraum und die ambulante Versorgung besteht eine solche Möglichkeit hingegen nicht.

Die gewährleistungsstaatliche Bearbeitung unterscheidet sich auch innerhalb des Mehrebenensystems. Durch die Kompetenzen der EU-Ebene zur Grenzwertsetzung in der Umweltpolitik besteht eine Klagemöglichkeit. Die kommunale Ebene ist dadurch zur Einhaltung der Grenzwerte verpflichtet. In der Gesundheitsversorgung und der Wohnraumpolitik zeigt sich ein anderes Bild: Hier ist es vor allem die kommunale Ebene, der ›lokale Staat‹, der adressiert und daraufhin aktiv wird. In beiden Feldern wird das Problem allerdings nicht adäquat gelöst, wodurch die Betroffenheit schwacher Interessen nicht aufgelöst wird. Es fehlen diesen effektive Artikulationsmöglichkeiten jenseits der kommunalen Ebene, um auch die Bundes- und Landesebene stärker in die Pflicht zu nehmen.

In der Selbstvertretung schwacher Interessen und hinsichtlich der Responsivität auf staatlicher Seite bestehen Defizite, die im Mehrebenensystem auf verschiedenen Ebenen unterschiedlich stark ausgeprägt sind. Im Feld der Luftreinhaltung zeigt sich, dass eine advokatorische Vertretung – ungeachtet einer möglichen Schwächung der Selbstvertretung – zu einer Verbesserung der Versorgung beitragen kann. Alle Handlungsfelder verdeutlichen, dass sich je nach Problemlage und -entwicklung die Vertretungsmöglichkeiten immer wieder ändern können. Es ist zu erkennen, dass ein stärkerer Einbezug schwacher Interessen notwendig ist, um die Gewährleistung öffentlicher Güter für alle Bürger:innen zu sichern. Nehmen die Versorgungsdefizite weiter zu und scheitert eine staatliche Gewährleistung, wird die Betroffenheit schwacher Interessengruppen größer. Es leiden also diejenigen am meisten, die in der Interessenkonkurrenz am wenigsten gehört werden und sich am schlechtesten durchsetzen können.

Interviewverzeichnis

Bezahlbarer Wohnraum

Interview F I – Frankfurt vom 09.11.2021.
Interview F VII – Frankfurt vom 30.06.2022.
Interview S IX(b) – Stuttgart vom 04.08.2022.

Ambulante ärztliche Versorgung

Interview LKL I – Landkreis Leer vom 23.04.2021.
Interview LKL II – Landkreis Leer vom 26.04.2021.

Interview LKPM III – Landkreis Potsdam-Mittelmark vom 16.11.2021.
Interview EKPB III – Eifelkreis Bitburg-Prüm vom 11.02.2022.
Interview VBK I – Vogelsbergkreis vom 13.07.2022.
Interview VBK II – Vogelsbergkreis vom 20.07.2022.
Interview AKSW V – Altmarkkreis Salzwedel vom 12.12.2022.

Saubere Luft

Interview B III – Berlin vom 10.03.2021.
Interview B IV – Berlin vom 05.03.2021.
Interview B VII – Berlin vom 06.04.2021.
Interview H VI – Hamburg vom 29.6.2022.
Interview H VIII – Hamburg vom 01.07.2022.
Interview H IX – Hamburg vom 06.07.2022.
Interview M I – München vom 18.11.2022.
Interview S VII – Stuttgart vom 22.11.2021.
Interview S IX(a) – Stuttgart vom 09.12.2021.

Literaturverzeichnis

Baldenius, Till/Kohl, Sebastian/Schularick, Moritz (2020): »Die neue Wohnungsfrage: Gewinner und Verlierer des deutschen Immobilienbooms«, in: Leviathan 48(2), S. 195–236, https://doi.org/10.5771/0340-0425-2020-2-195

Benz, Benjamin/Toens, Katrin (2022): »Interessen wohnungsloser Menschen im Spannungsfeld von Anwaltschaft, Mitbestimmung und Selbstvertretung«, in: WSI Mitteilungen 75(1), S. 12–19, https://doi.org/10.5771/0342-300X-2022-1-12

Böhme, Christa/Franke, Thomas/Michalski, Daniela/Preuß, Thomas, Reimann, Bettina/Strauss, Wolf-Christian (2022): Umweltgerechtigkeit in Deutschland: Praxisbeispiele und strategische Perspektiven [Abschlussbericht]. Umweltbundesamt.

Bothner, Fabian/Töller, Annette Elisabeth/Schnase, Paul Philipp (2022): »Do Lawsuits by ENGOs Improve Environmental Quality? Results from the Field of Air Pollution Policy in Germany«, in: Sustainability, 14(11), S. 65–92, https://doi.org/10.3390/su14116592

Botzem, Sebastian/Besedovsky, Natalia (2021): »Gemeinwohl und öffentliches Wohneigentum: Direktdemokratische Initiativen zur Neuausrichtung öffentlicher Wohnungsunternehmen in Frankfurt a.M. und Berlin«, in: Suburban. Zeitschrift für kritische Stadtforschung 9(3/4), S. 191–218, https://doi.org/10.36900/suburban.v9i3/4.645

Card, Kenton (2022): »From the streets to the statehouse: how tenant movements affect housing policy in Los Angeles and Berlin«, in: Housing Studies, S. 1–27, https://doi.org/10.1080/02673037.2022.2124236

Clement, Ute/Nowak, Jörg/Russ, Sabine/Scherrer, Christoph (2010): »Einleitung: Public Governance und schwache Interessen«, in: Clement, Ute/Nowak, Jörg/Scherrer, Christoph/Russ Sabine (Hg.): Public Governance und schwache Interessen. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, S. 7–25, https://doi.org/10.1007/978-3-531-92267-6_1

Finkelstein, Murray/Jerret, Michael/DeLuca, Patrick/Finkelstein, Norm/Verma, Dave/Chapman, Kenneth/Sears, Malcolm (2003): »Relation between income, air pollution and mortality: A cohort study«, in: CMAJ: Canadian Medical Association journal 169(5), S. 397–402.

Friedrich, Imke (2019): »Bildungsinteressen von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien«, in: Schroeder, Wolfgang/Schulze, Michaela (Hg.): Wohlfahrtsstaat und Interessenorganisationen im Wandel, Baden-Baden: Nomos, S. 119–138, https://doi.org/10.5771/9783845281223-119

Hänlein, Andreas/Schroeder, Wolfgang (2010): »Patienteninteressen im deutschen Gesundheitswesen«, in: Clement, Ute/Nowak, Jörg/Scherrer, Christoph/Russ Sabine (Hg.): Public Governance und schwache Interessen. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. S. 47–62, https://doi.org/10.1007/978-3-531-92267-6_3

Holm, Andrej/Regnault, Valentin/Sprengholz, Maximilian/Stephan, Meret (2021): »Die Verfestigung sozialer Wohnversorgungsprobleme«, in: Forschungsförderung Working Paper, Hans Böckler Stiftung.

Klenk, Tanja/Leiber, Simone/Windwehr, Jana (2022): »Neue Stärken, alte Schwächen. Schwache Interessen in der Sozialpolitik – eine Bestandsaufnahme«, in: WSI Mitteilungen 75(1), S. 3–11, https://doi.org/10.5771/0342-300X-2022-1-3

Kindler, Annegret/Franck, Ulrich (2019): Kernindikator 2: Sozialräumliche Verteilung der Luftbelastung in Berlin (Basisbericht Umweltgerechtigkeit: Grundlagen für die sozialräumliche Umweltpolitik, S. 152–156). Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz.

Künstler, Falk (2021): »Frankfurt Westhausen – Prekäres Wohnen und Prozesse politischer Kollektivierung«, in: Betz, Johanna/Keitzel, Svenja/Schardt, Jürgen/Schipper, Sebastian/Schmitt Pacífico, Sara/Wiegand, Felix (Hg.): Frankfurt a.M. – eine Stadt für alle?, S. 373–382, https://doi.org/10.1515/9783839454770-033

KV RLP (2018): Standpunkt. KV RLP zur Selbstbeteiligung für Patienten, https://www.kv-rlp.de/fileadmin/user_upload/Downloads/Presse/Hintergrund/KVRLP_Standpunkt_Selbstbeteiligung.pdf

Lohner, Herbert (2019): Umweltgerechtigkeit – Betrachtungen am Beispiel der Arbeit des BUND Berlin (Basisbericht Umweltgerechtigkeit: Grundlagen für die sozialräumliche Umweltpolitik, S. 57–58). Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz.

Makri, Anna/Stilianakis, Nikolaos I. (2008): »Vulnerability to air pollution health effects«, in: International Journal of Hygiene and Environmental Health 211(3-4), S. 326–336, https://doi.org/10.1016/j.ijheh.2007.06.005

Mielck, Andreas/Koller, Daniela/Bayerl, Birgitta/Spies, Gabriele (2009): »Luftverschmutzung und Lärmbelastung: Soziale Ungleichheiten in einer wohlhabenden Stadt wie München«, in: Sozialer Fortschritt, 58(2/3), S. 43–48, https://doi.org/10.3790/sfo.58.2-3.43

Ruß, Sabine (2005): Interessenvertretung als Problemkonstruktion. Schwache Interessen im politischen Kräftefeld moderner Demokratie am Beispiel Wohnungsloser in Frankreich und den USA, Baden-Baden: Nomos.

Schipper, Sebastian (2021): »Der Staat als Adressat städtischer sozialer Bewegungen. Wohnungspolitische Kämpfe und postneoliberale Konstellationen«, in: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie 65(2), S. 58–71, https://doi.org/10.1515/zfw-2020-0027

Schipper, Sebastian (2023): »Kommunale Bürgerbegehren und die Wohnungsfrage. Der ›Mietentscheid‹ in Frankfurt und sein schwieriges Verhältnis zur institutionellen Politik«, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen 36(1), S. 63–78, https://doi.org/10.1515/fjsb-2023-0006

Schölkopf, Martin (2000): »Politisch repräsentiert oder ausgegrenzt? Pflegebedürftige ältere Menschen und die organisierten Interessen«, in: Willems, Ulrich/von Winter, Thomas (Hg.): Politische Repräsentation schwacher Interessen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, https://doi.org/10.1007/978-3-663-11089-7_5

Töller, Anette Elisabeth (2019): »Kein Grund zum Feiern! Die Umwelt- und Energiepolitik der dritten Regierung Merkel (2013–2017)«, in: Zohlnhöfer, Reimut/Saalfeld, Thomas (Hg.): Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement: Eine Bilanz der Regierung Merkel 2013–2017, S. 569–590, https://doi.org/10.1007/978-3-658-22663-3_24

Vollmer, Lisa (2019): »Die Mieter:innenbewegung in Deutschland«, in: Bürger & Staat (2/3), S. 137–142.

Wheeler, Benedict/Ben-Shlomo, Yoav (2005): »Environmental equity, air quality, socioeconomic status, and respiratory health: A linkage analysis of routine data from the Health Survey for England«, in: Journal of Epidemiology & Community Health, 59(11), S. 948–954, https://doi.org/10.1136/jech.2005.036418

Willems, Ulrich/von Winter, Thomas (2000): »Die politische Repräsentation schwacher Interessen: Anmerkungen zum Stand und zu den Perspektiven der Forschung«, in: Willems, Ulrich/von Winter, Thomas (Hg.): Politische Repräsentation schwacher Interessen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9–36, https://doi.org/10.1007/978-3-663-11089-7_1

Infrastrukturen für ›Gemeinwohl-relevante öffentliche Güter‹

Handlungsbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten des lokalen Gewährleistungsstaats

Hans-Jürgen Bieling und Matthias Möhring-Hesse

1 Infrastrukturkonflikte im Gewährleistungsstaat

Die in diesem Band versammelten Beiträge verfolgten das Ziel, die infrastrukturpolitischen Konflikte und Aushandlungsprozesse zu rekonstruieren, die den Gewährleistungsstaat in die Verantwortung nehmen, gemeinwohl-relevante öffentliche Güter bereitzustellen. Die Fallstudien orientierten sich dabei an den in der Einleitung ausgeführten drei Leitfragen: Erstens wurde gefragt, wie gesellschaftspolitische Akteure öffentliche Güter konzipieren, darüber deren allgemeine Bereitstellung fordern und diese Forderung rechtfertigen, und mit welchen Ansprüchen der Gewährleistung sie an den Staat herantreten. Die zweite Leitfrage bezog sich auf die Infrastrukturen, die für die Erstellung und Bereitstellung von öffentlichen Gütern erforderlich sind. Gefragt wurde einerseits nach Problemen und Hindernissen – Formen des Marktversagens oder der staatlichen Verantwortungsabwehr –, die einem gemeinwohlorientierten Infrastrukturangebot entgegenstehen, andererseits nach neuen Gestaltungsoptionen, die sich in den gegenwärtigen Aushandlungsprozessen herausbilden. Drittens wurde danach gefragt, ob und wie der programmatische Wandel in Richtung Gewährleistungsstaat seitens der beteiligten Akteure gesehen und gegebenenfalls problematisiert wurde, und inwiefern es ›schwachen Interessen‹ gelingt, auf die infrastrukturelle Versorgungslage Einfluss zu nehmen.

Die drei Leitfragen haben einen gemeinsamen Referenzpunkt: Es geht darum, den Wandel gewährleistungsstaatlicher Strukturen im Kontext aktueller und absehbarer Versorgungsdefizite und hierauf bezogener Politisierungsprozesse zu analysieren. Dieses Interesse begründet zugleich die Auswahl der Handlungsfelder – ›bezahlbares Wohnen‹, ›saubere Luft‹ und ›ambulante Versorgung‹ – wie auch der lokalen oder regionalen Fallstudien. Die in den vorherigen Kapiteln dargestellten Befunde lassen sich den genannten Leitfragen zuordnen: Im ersten Teil standen vor

allem die Prozesse der Politisierung und Adressierung des Gewährleistungsstaates im Vordergrund, bevor im zweiten Teil die Schwierigkeiten, aber auch neue Optionen ihrer Bewältigung diskutiert wurden. In die Analyse der Politisierungsprozesse und Handlungsoptionen wurden die Perspektiven der beteiligten Akteure mit einbezogen. Darüber hinaus widmete sich ein eigenes Kapitel der Rolle und den Sichtweisen, die von ›schwachen Interessen‹ in die rekonstruierten Politisierungs- und Aushandlungsprozesse eingebracht werden.

In diesem abschließenden Kapitel werden nicht alle, aber doch einige auffällige Befunde der empirischen Untersuchung aufgegriffen und zusammengeführt. Wir argumentieren, dass wir derzeit mit einem ›relativen Scheitern‹ der staatlichen Gewährleistung konfrontiert sind. Es gibt vielfältige Initiativen, Infrastrukturen zu reorganisieren und die konkrete Operationsweise des Gewährleistungsstaats neu zuzuschneiden, um die aktuellen Herausforderungen – die Versorgungsdefizite und deren Politisierung – zu bewältigen. Letztlich reichen diese aber nicht aus – mitunter sind sie auch fehlgeleitet –, um nachhaltig wirksame Antworten zu liefern. Dies gilt auch für den lokalen Gewährleistungsstaat, mit dem man es in den drei untersuchten Handlungsfeldern vorrangig zu tun bekommt.

In der Erläuterung dieser These gehen wir wie folgt vor: In einem ersten Schritt greifen wir die Ausgangsbeobachtung in der Einleitung auf, dass wir in eine neue Phase infrastrukturpolitischer Konflikte eingetreten sind, um deren Merkmale mit Blick auf die untersuchten Handlungsfelder zu spezifizieren. Danach wenden wir uns der Reorganisation des Gewährleistungsstaates zu und beschäftigen uns – den Gegebenheiten der von uns untersuchten Handlungsfelder entsprechend – vor allem mit der lokalen oder regionalen Ebene. Im dritten Schritt werden die in den Fällen erkennbaren Muster, Probleme und Impulse des lokalen Gewährleistungsstaats ausgewiesen, bevor wir in einem Ausblick enden, in dem wir die Notwendigkeit, zugleich aber auch die Grenzen der gewährleistungsstaatlichen Praxis markieren.

2 Konfliktdynamiken – die Politisierung öffentlicher Güter und Infrastrukturen

Die drei Handlungsfelder ›bezahlbares Wohnen‹, ›saubere Luft‹ und ›ambulante Versorgung‹ dokumentieren auf unterschiedliche Art und Weise, dass die deutsche Gesellschaft in eine Phase zugespitzter Infrastrukturkonflikte eingetreten ist. Diese Konflikte speisen sich strukturell aus einer krisengetriebenen Kumulation infrastruktureller Versorgungsdefizite. Auch andere Infrastrukturbereiche sind betroffen: etwa der unzuverlässige Schienenverkehr, die störanfällige Internetkommunikation, der stockende Ausbau erneuerbarer Energien, zu wenig Kindergarten-, Schul- und Studienplätze oder eine unzureichende Altenpflege. Allgemein lassen sich die zugespitzten Infrastrukturkonflikte im Sinne der von Karl

Polanyi (1977 [1944]) konzeptualisierten ›Doppelbewegung‹ interpretieren: Der erste Teil der Bewegung steht im Zeichen des Prinzips des ›selbstregulierenden Marktes‹ – eines mythischen, gleichwohl sehr wirksamen Prinzips –, das sich seit den 1980er Jahren durch die Programmatik der neoliberalen Restrukturierung, nicht zuletzt die Initiativen zur Verschlankung und zum Rückzug des Staates, weithin Geltung verschaffte. Da diese erste Bewegung soziale und kulturelle Verwerfungen oder Krisenprozesse generierte, die infrastrukturelle Versorgung zumeist eher verschlechterte als verbesserte, artikulierte sich das Prinzip des ›Schutzes der Gesellschaft‹ in Form spezifischer Gegenbewegungen.

Diese Doppelbewegung tritt – schon bei Polanyi – nicht nur in Form klar getrennter Zeitabschnitte oder Phasen in Erscheinung. Mitunter verschränken sich beide Prinzipien auf spezifische Art und Weise. Das neu-sozialdemokratische Leitbild des ›Gewährleistungsstaates‹ versuchte in diesem Sinne beide Elemente – die Vermarktlichung und Mobilisierung privaten Kapitals auf der einen und neue Formen der Re-Regulierung auf der anderen Seite – miteinander zu kombinieren, ohne dass die meisten Versorgungsdefizite nachhaltig behoben wurden. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die infrastrukturpolitischen Versorgungsdefizite nicht durchweg der Vermarktlichung zugeschrieben werden können. Für die in diesem Band analysierten Handlungsfelder gilt dies am ehesten für die Bereitstellung bezahlbaren Wohnraums. Hier haben der Rückzug des sozialen Wohnungsbaus, die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit und die gestärkte Rolle großer, profitorientierter Immobilienkonzerne die Unterversorgung und den Anstieg von Häuserpreisen und Mieten begünstigt (vgl. Heeg 2013; Betz 2020). Aber schon im Gesundheitssystem fällt es schwer, allein die Einführung von Markt- und Wettbewerbselementen und die Konzepte der Kostendämpfung, die es seit den 1980er Jahren zweifelsohne gab (vgl. Futterer 2020: 17ff.; Bieling/Futterer 2021), für die Probleme der ambulanten Versorgung im ländlichen Raum verantwortlich zu machen. Ebenso bedeutsam sind sicherlich die veränderten Prioritäten der nachrückenden Generationen von Ärzt:innen, die sich auf das tradierte Berufsmodell und die – kulturell und infrastrukturell mitunter schwach entwickelten – ländlichen Regionen zunehmend weniger einlassen. Noch komplizierter stellt sich der Sachverhalt im Bereich der Luftreinhaltung dar. Hier hat die Fokussierung auf den motorisierten Individualverkehr und energetisch problematische Eigenheime eine lange Tradition (vgl. Barth 2014; Nagel 2020). Das Festhalten an den hiermit verbundenen Lebensformen lässt sich als Ausdruck einer besitzindividualistischen Praxis deuten, die durch den Vermarktlichungsschub seit den 1980er Jahren sicherlich verstärkt, nicht aber ursprünglich generiert worden ist.

Die angesprochenen Problemlagen und deren Thematisierung fügen sich nur sehr allgemein in das Muster der Polanyi'schen ›Doppelbewegung‹ ein. Sie verweisen zum einen darauf, dass es Konjunkturen von Infrastrukturkonflikten gibt, die sich inhaltlich unterscheiden. So ging es in der Konjunktur der 1980er und

1990er Jahre um die Vermarktlichung und um einen staatlichen Rückzug aus der Gewährleistung, wenngleich im Leitbild des ›Gewährleistungsstaats‹ bereits die Gegenbewegung eingebaut war. In der aktuellen Konjunktur tritt in der Politisierung von Versorgungsmängeln bei wichtigen öffentlichen Gütern hingegen das Prinzip des ›Schutzes der Gesellschaft‹ und damit die Gegenbewegung in den Vordergrund. Zum anderen kann das Interpretationsschema der Doppelbewegung jedoch einige handlungsfeldspezifische Faktoren nicht erfassen, die eine unübersichtliche Gesamtkonstellation erzeugen. Die handlungsfeldspezifischen Dynamiken zeigen sich in den besonderen Ursachen und Erscheinungsformen der angesprochenen Versorgungsdefizite. Darüber hinaus kommen sie aber auch in jeweils besonderen Formen der Politisierung zum Ausdruck. Infrastrukturkonflikte werden nämlich im öffentlichen Diskurs spezifisch ausgetragen, da in ihnen nicht nur besondere Problemlagen, sondern auch unterschiedliche Handlungsbedingungen und Akteurskonstellationen wirksam werden.

Das Handlungsfeld ›bezahlbares Wohnen‹ wird vor allem von sozialen Bewegungen, Mietervereinen, mitunter auch der Lokalpresse und Politiker:innen politisiert. Diese Akteure bringen öffentlichkeitswirksam Argumente vor, die den lokalen Staat adressieren und ihn in die Pflicht nehmen, die Bedingungen der Wohnraumversorgung zu verbessern. Dies erfolgt in Gestalt von Pressemitteilungen, Bürgerbegehren, Demonstrationen oder Informationsveranstaltungen. Mitunter werden auch Gebäude besetzt, um die politischen Entscheidungsträger unter Druck zu setzen. Die staatlichen Akteure geben den Aktivitäten der Politisierungsakteure nicht einfach nach: erstens, weil sie über begrenzte Kompetenzen und Ressourcen verfügen; und zweitens, weil andere Akteure, vor allem die Immobilienwirtschaft – größere Gesellschaften wie die börsennotierten Unternehmen, aber auch kleinere Vermieter:innen und ihre entsprechenden Verbände (Haus und Grund oder der Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen, GdW) – und Finanzmarktakteure, also Kreditinstitute und Rentenfonds, die Politik unter Druck setzen, die Investitionsbedingungen und Renditeerwartungen nicht zu beeinträchtigen.

Etwas anders stellt sich die Politisierung im Handlungsfeld ›ambulante Versorgung im ländlichen Raum‹ dar. Hier werden die unzureichenden Aktivitäten des Gewährleistungsstaates eher indirekt, das heißt per Umweg über die Bürgermeister:innen und Lokalpolitiker:innen, die eigentlich keine unmittelbaren Kompetenzen in diesem Handlungsfeld haben, problematisiert. Die Bürgermeister:innen werden ›vor Ort‹ aktiv, weil sie sich im engen Kontakt mit der Wohnbevölkerung der Versorgungsprobleme nicht entziehen können, zumal auch die Lokalpresse, vor allem in Zeiten des Wahlkampfs, immer wieder Antworten auf das ›Praxissterben‹ verlangt. Darüber hinaus sammeln Bürger:innen Unterschriften oder veranstalten Demonstrationen, um mehr politisches Engagement einzufordern und auch Druck auf die KVen auszuüben. Die Versorgung mit wohnortnahen Hausärzt:innen wird auf diese Weise zu einem Element der regionalen Daseinsvorsorge. Die

Politisierung bleibt dabei moderat, verstetigt sich oft aber im Rahmen von Informationsveranstaltungen oder Gesundheitskonferenzen, auf denen die regionalen und kommunalen Handlungsspielräume ausgeleuchtet werden.

Nochmals andere Dynamiken der Politisierung wirken im Handlungsfeld ›saubere Luft‹. Die Politisierung ist hier eher moderat, wenn die gesundheitlichen Risiken einer starken Luftverschmutzung im Vordergrund stehen, und sehr ausgeprägt, wenn es um Einschränkungen für die Autofahrer:innen geht, also um Fahrverbote, Tempolimits oder weniger Parkplätze. Nicht selten werden die Argumente gegen die Luftverschmutzung mit einer Reduktion von Emissionen, also dem Thema Klimaneutralität verknüpft. Die verkehrstechnischen Fragen werden besonders emotional diskutiert; und oft ist die Diskussion stark polarisiert. Eine treibende Kraft ist dabei die Deutsche Umwelthilfe (DUH), die durch erfolgreiche gerichtliche Klagen das Thema und den politischen Handlungsdruck immer wieder erhöht. Sie wird dabei durch lokale zivilgesellschaftliche Gruppen – etwa den ›Verkehrsentscheid Fahrrad‹, ›Changing Cities‹ oder ›BI Neckartor‹ – ergänzt, die sich für saubere Luft, weniger Autos und mehr Grün in den Städten stark machen. Dem steht auf der anderen Seite eine Allianz konservativer und wirtschaftsnaher Akteure gegenüber – wie die Industrie- und Handelskammer (IHK), CDU und FDP, Vertreter von Handel und Gastronomie –, die den Status quo beibehalten wollen.

Handlungsfeldübergreifend lassen sich grob drei Akteursgruppen unterscheiden: ›Bewegungsakteure‹ im weiteren Sinne, die eine Realisierung von öffentlichen Gütern und das dafür notwendige Infrastrukturangebot einfordern; ›Besitzstandswahrer:innen‹, die sich gegen etwaige Einschränkungen oder auch nur gegen Veränderungen bei der Nutzung von Infrastrukturen zur Wehr setzen; und – potenziell – staatliche Gewährleistungsakteure, die zwischen den gegenläufigen Interessen mit eigenen Prioritäten und Interessenlagen zu vermitteln versuchen. Die Interaktionsmuster zwischen diesen Gruppen und damit auch die Modalitäten der Politisierung stellen sich in den einzelnen Handlungsfeldern – zuweilen auch vor Ort – unterschiedlich dar: In der Wohnungspolitik operieren soziale Bewegungsakteure oft im Modus der Skandalisierung. In der Luftreinhaltepolitik wird die Politisierung durch regulative Vorgaben der Europäischen Union in Verbindung mit juristischen Verfahren, die von der DUH geführt werden, und über die Journalist:innen in den Medien dann berichten, immer wieder neu angeschoben. Im Handlungsfeld ›ambulante Versorgung‹ hat die Debatte – punktuell und lokal begrenzt – mitunter ebenfalls skandalisierende Züge, stellt sich ansonsten aber weniger anklagend, sondern eher zurückhaltend-resignativ dar. Dies mag damit zu tun haben, dass eine effektive Politisierung in dünn besiedelten, stark gealterten und weniger akademisierten ländlichen Regionen schwieriger zu organisieren ist. Darüber hinaus werden in diesem Handlungsfeld bislang noch einige Versorgungsreserven erfolgreich mobilisiert: aktive Ärzt:innen jenseits des Pensionsalters oder stundenweise besetzte Zweigpraxen. Außerdem werden sich die Probleme erst zukünftig weiter zuspit-

zen. Letztlich fällt es den Vertreter:innen ›schwacher Interessen‹ – Patientenvereinigungen, Verbraucherverbänden oder Seniorenräten –, oft schwer, sich innerhalb und gegenüber der korporatistisch organisierten Selbstverwaltung stimmgewaltig zu Wort zu melden.

Die Dynamiken der Politisierung sind sehr stark durch die jeweiligen Versorgungsdefizite, die Besonderheiten des institutionellen Settings und die Machtbeziehungen in den unterschiedlichen Handlungsfeldern geprägt. Ob, wann und wie es zur Politisierung kommt, lässt sich aus diesen Faktoren allein zumeist jedoch nicht erklären. Die Politisierung ist in einem gewissen Maße immer auch kontingent und davon abhängig, dass einzelne Akteure oder Netzwerke – in der politikwissenschaftlichen Diskussion ist mitunter von ›Politikunternehmern‹ die Rede (Kingdon 1984; Herweg 2013) – initiativ werden und die bestehenden Versorgungsdefizite skandalisieren, zumindest zu einem drängenden Problem machen und Lösungen in Aussicht stellen. Dieses Moment der politischen Initiative ist in den von uns untersuchten Fällen maßgeblich. Es liegt mit Blick auf die Politisierung zum Teil bei den negativ betroffenen sozialen Gruppen und deren Organisationen, also den sozialen Bewegungen und den Mietervereinen, Patientenvereinigungen, oder der DUH, zum Teil aber auch bei Fürsprecher:innen aus anderen Bereichen – Bürger- und Baubürgermeister:innen, besorgte Ärzt:innen, Stadtplaner:innen, Journalist:innen –, die sich der Probleme ernsthaft annehmen. Da diese Gruppen der ›Fürsprache‹ über eine besondere fachliche Expertise verfügen, ergreifen sie auch in Bezug auf die ›Problemlösung‹ – wenn auch selektiv – die politische Initiative. Baubürgermeister:innen und Planungsdezernent:innen unterbreiten Vorschläge für eine verbesserte Wohnraumversorgung für Haushalte mit einem geringen Einkommen; Bürgermeister:innen schaffen verbesserte Arbeitsbedingungen und andere Anreize, um Hausärzt:innen für ihre Kommunen zu gewinnen; und die Stadtplaner:innen und lokalen Umweltpolitiker:innen sind besonders gefragt, wenn es darum geht, die kommunalen Luftreinhaltepläne zu verbessern und umzusetzen.

Diese Hinweise verdeutlichen, dass es ungeachtet zahlreicher Differenzen einige Tendenzen gibt, die sich in allen Handlungsfeldern gleich, oder zumindest ähnlich darstellen. So werden in der gegenwärtigen Politisierung von Versorgungsmängeln die Ansprüche an die öffentlichen Güter nicht nur als individuelle, sondern zumeist als kollektive Anrechte formuliert. Im Kampf um bezahlbaren Wohnraum sind es nicht nur einzelne Individuen oder Lokalpolitiker:innen, sondern die Vereinigungen einer mitunter hochprofessionalisierten Mieter:innenbewegung, die Proteste oder Bürgerbegehren organisieren. Ähnlich geht es bei der ambulanten Versorgung in der Regel um die kollektiven Anrechte der ganzen Gemeinde oder des Planungsbereichs. Den Referenzpunkt bildet dabei der zurückliegende Zustand einer ausreichenden Versorgung, der im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse und aus der Logik der Daseinsvorsorge heraus wiederhergestellt werden soll. Auch in der Luft-

reinhaltepolitik fordern die aktiven Organisationen und Vereinigungen nicht individuelle, sondern kollektive Anrechte ein, um den öffentlichen Raum in den Städten für alle Gruppen – unabhängig von ihrem konkreten Lebensort und sozioökonomischen Status – ökologisch und gesundheitlich lebenswert zu gestalten.

Der kollektive Charakter der Anrechte resultiert bereits daraus, dass die Handlungsfelder einen genuin politischen Charakter haben und allesamt durch den Gewährleistungsstaat, genauer: die bestehenden Systeme einer gewährleistungsstaatlichen Verantwortung strukturiert sind. Deshalb erfolgt die gegenwärtige Politisierung von Versorgungsmängeln von öffentlichen Gütern mit Bezug auf die staatliche Gewährleistung eben dieser Güter. Dies ist in zweifacher Hinsicht relevant:

Erstens verweisen die Diskurse über die Versorgungsdefizite und die unzureichende Gewährleistung nicht nur auf den Staat. Sie werden zugleich durch dessen Operationsweise konstituiert. Die Politisierung speist sich somit auch aus den bisherigen Erfahrungen mit dem Staat, insbesondere den Mängeln der staatlichen Gewährleistung, die durch vorangegangene politische Reformen oft miterzeugt worden sind. So bildet der Staat in der Wohnungspolitik, zumal es immer auch um eigentumsrechtliche Fragen geht, einen zentralen institutionellen Knotenpunkt der politischen Auseinandersetzungen. Gleiches gilt für die Luftreinhaltepolitik, in der vor allem die supranationale, europäische Gewährleistungsstaatlichkeit durch ambitionierte Verordnungen rechtlich einklagbare Standards und Kriterien geschaffen hat, auf die sich die zivilgesellschaftlichen Akteure beziehen können (vgl. Barth 2014: 264ff). Bei der ambulanten Versorgung ist die konstitutive Rolle des Staates ebenfalls gegeben, aber – auch im Kontrast zur öffentlich sichtbaren Gesundheitspolitik – insofern komplizierter, als wichtige Institutionen wie die KVen im System der Gewährleistung oft überhaupt nicht als ›mittelbare Staatsverwaltung‹ wahrgenommen werden. In den Augen zahlreicher Beteiligter habe sich der Staat von den KVen abhängig gemacht und sei nun handlungsunfähig.

Zweitens haben die Konflikte durch die Präsenz des Staates in der Regel einen institutionalisierten und regelgebundenen Charakter. Dies gibt ihnen einerseits eine gewisse Fokussierung: Der Adressat und die Modalitäten der Kritik – Formen und Verfahren – sind gleichsam vorgegeben. Bürgerinitiativen und soziale Bewegungsakteure nutzen die verfügbaren Kommunikationskanäle – institutionalisierte Gremien, Netzwerke und Kommunikationsforen, Ansprechpartner:innen des Gewährleistungsstaates –, um ihre Anliegen zur Sprache zu bringen und wirksam werden zu lassen. Andererseits sorgen die institutionalisierten Modalitäten aber auch dafür, dass das gesellschaftliche Kritik- und Protestpotenzial vielfach entschärft wird. Praktiken einer regelverletzenden oder regelverändernden öffentlichen Auseinandersetzung – so etwa Hausbesetzungen oder Straßenblockaden – finden statt, aber nicht in der Breite; wohl auch, weil zur Bewältigung der Versorgungsdefizite tragfähige Handlungsoptionen jenseits des Staates kaum vorstellbar sind.

3 Relatives Scheitern staatlicher Gewährleistung

Die Politisierung von Versorgungsmängeln war in den von uns untersuchten Fällen insofern erfolgreich, als die jeweils adressierten staatlichen Institutionen und Akteure diese Mängel nicht ignorieren konnten. Mithin konnte ›der Staat‹ in Gewährleistungsverantwortung gesetzt oder an seine Verantwortung erinnert werden. Staatliche Institutionen haben sich – öffentlich erkennbar – engagiert, saubere Luft, bezahlbares Wohnen und ambulante medizinische Versorgung in der gesellschaftlich gewünschten Allgemeinheit bereitzustellen, also die politisch thematisierten Versorgungsmängel zu beheben. Vor allem auf dem Feld der Wohnungspolitik geschieht dies in Revision der vor gut zwei Jahrzehnten vollzogenen Wende, den Staat aus seiner Gewährleistungsverantwortung herauszuziehen und die Versorgung mit entsprechenden Gütern – mehr oder weniger umfassend – privatwirtschaftlichen Anbieter:innen und Konsument:innen zu überlassen. Insoweit betrifft die angesprochene ›Doppelbewegung‹ insbesondere die staatliche Gewährleistung: Die vormalige Bewegung in Richtung selbstregulierender Märkte und damit der Rückzug aus der staatlichen Gewährleistung wird korrigiert und zum ›Schutz der Gesellschaft‹ die Gewährleistung der für die gesellschaftliche Integration notwendigen Güter wieder stärker übernommen.

Vor zwei, drei Jahrzehnten wurde – in unterschiedlichen Disziplinen, in unterschiedlichen Facetten und mit unterschiedlichen, geradezu opponierenden Zielen – darüber diskutiert, dass der Staat durch gesellschaftliche Leistungsansprüche überfordert würde. Das Konzept des ›Gewährleistungsstaats‹, dass eingangs als eine Gegenbewegung zur Bewegung in Richtung selbstregulierter Märkte gedeutet und das in der Einleitung zu diesem Band von der allgemeinen Staatsaufgabe der Gewährleistungsverantwortung unterschieden wurde, entstand nicht zuletzt aus dieser Debatte heraus. Es orientiert darauf, den Staat von gesellschaftlichen Leistungsansprüchen zu emanzipieren und dazu die Gewährleistungsverantwortung unter ein staatliches Anspruchsmanagement zu bringen (vgl. Schoch 2008: 149f.; Franzius 2009: 39ff.). Leistungsansprüche, die aus der Gesellschaft heraus an den Staat adressiert werden, soll der ›Gewährleistungsstaat‹ spiegeln und ›an die‹ Gesellschaft zurückgeben können, sodass dort Ressourcen mobilisiert und die erwünschten Leistungen – allenfalls unter Supervision oder Moderation des Staates, möglichst ohne staatliche Ressourcen – erbracht werden. Für die untersuchten Fälle lässt sich feststellen, dass ›dem Staat‹ – als das abstrakte Gesamt aller staatlichen Institutionen und Akteure – dieses Anspruchsmanagement nicht gelingt: Versorgungsmängel wurden mit der selbstverständlichen Orientierung politisiert, dass ›dem Staat‹ die mangelhafte Versorgung mit sauberer Luft, ambulanter medizinischer Versorgung und bezahlbarem Wohnraum zur Behebung aufgegeben werden kann, da er diese gesellschaftlich gewünschten Güter zu gewährleisten hat. Wenngleich aus unterschiedlichen Gründen konnte sich ›der Staat‹ in allen von uns untersuchten Fällen

dieses Anspruchs nicht erwehren; und dies unabhängig davon, dass die in den Parlamenten, Regierungen oder Verwaltungen verantwortlichen Personen diesen Anspruch oftmals selbst vertreten und zur Legitimation ihres Engagements genutzt haben.

Dass der Staat die ihm politisch aufgegebene Beseitigung von Versorgungsmängeln übernommen hat, gilt in den von uns untersuchten Fällen vorwiegend für den lokalen Staat, also für Städte, Gemeinden und Kreise. Sie wurden von vornherein und erstrangig auf die Versorgungsmängel angesprochen; ihnen wurden diese Mängel zur Bearbeitung aufgegeben. Während andere staatliche Institutionen oder Institutionen mit staatlichem Versorgungsauftrag selbst dann nicht reagierten, wenn sie ausdrücklich angesprochen wurden, haben sich die Kommunen dieser Ansprache nicht widersetzt. Weder konnten sie sich an den politisierten Versorgungsmängeln desinteressiert zeigen, noch konnten sie sich für deren Bearbeitung als unzuständig erklären. Dass sie – im Unterschied zu anderen staatlichen oder staatsnahen Institutionen – reagieren mussten, dürfte zum einen in den Besonderheiten lokaler Politik begründet sein: in der Nähe der politischen Akteure und deren lokaler Vernetzung, im vergleichsweise milden politischen Wettbewerb auf kommunaler Ebene, im sozialintegrativen Selbstverständnis der Kommunen oder im ›holistischen‹ Anspruch der kommunalen Selbstverwaltung.

Zum anderen sind die angezeigten Versorgungsmängel von hoher lokalpolitischer Relevanz. Eine unzureichende Luftreinhaltung, unbezahlbares Wohnen, der ›Landarztmangel‹ und die mit diesen Zuständen verbundenen desintegrativen Wirkungen werden ›vor Ort‹ akut und müssen ebendort ausgebadet werden. Jedenfalls konnten in allen von uns untersuchten Fällen die Kommunen in die Verantwortung gesetzt werden, für die politisierten Versorgungsmängel verantwortlich und für deren Beseitigung zuständig zu sein; und dies selbst dann, wenn sie – wie bei der ambulanten medizinischen Versorgung – im jeweiligen Handlungsfeld keine formale Kompetenz und keine Expertise haben. In den Kommunen lief dieser Prozess häufig über engagierte Bürgermeister:innen und Gemeinderäte. Im Handlungsfeld der Luftreinhaltung wurden die Kommunen auf dem Wege der von der Umwelthilfe angestrengten Gerichtsurteile in ihre Pflicht gerufen und mussten ihre vorherige, zum Teil hartnäckige Ignoranz von Rechts wegen beenden und sich um saubere Luft kümmern.

In einigen der untersuchten Fälle wurden gesellschaftliche Leistungsansprüche gezielt auf die Kommunen hin umgelenkt. Die etablierten gewährleistungsstaatlichen Institutionen konnten so die politisierten Versorgungsmängel – obgleich dafür formal zuständig – auf Abstand bringen. Diese ›Umleitung‹ ist für die Wohnungspolitik strukturell vorgesehen, insofern die kommunalen Zuständigkeiten und Handlungsmöglichkeiten in der jüngeren Vergangenheit erweitert worden sind. Für die Gesundheitspolitik ist dies hingegen nicht vorgesehen, wenngleich auch dort einige Möglichkeiten für kommunales Engagement geschaffen wurden.

Wollte man in dieser ›Umleitung‹ das Konzept des Gewährleistungsstaates und das dort vorgesehene Anspruchsmanagement bestätigt sehen, dann müsste man die angesprochenen Fälle so deuten, dass staatliche Institutionen Leistungsansprüche nach dorthin zurückspiegeln (können), woher sie ›aus der Gesellschaft‹ kommen, und so durch Mobilisierung der Gesellschaft ihrer Gewährleistungsverantwortung nachkommen. Dazu müsste man dann die Kommune aus der staatlichen Gewährleistung herausnehmen und sie sich als gesellschaftliche Einrichtungen ›außerhalb‹ des Staates vorstellen. Abgesehen davon, dass eine solche Sicht auf die Kommunen staatstheoretisch wenig plausibel ist, würde man so die Vorgänge in den von uns untersuchten Fällen verpassen: Indem der lokale Staat angesprochen wird und indem dieser sich gegen diese Ansprache nicht erwehren kann und in unseren Fällen häufig auch nicht erwehren will, können Gewährleistungsansprüche beim Staat untergebracht werden. So betrachtet ist die Politisierung von Versorgungsmängeln erfolgreich. Doch indem sie an den lokalen Staat adressiert werden, geraten diese Ansprüche häufig nicht an die fachlich oder sachlich zuständigen Stellen oder Ebenen, weil diese deren Weitergabe abwehren; und zwar dadurch, dass sie selbst die Kommune in die Verantwortung setzen, die an diese adressierten Ansprüche zu erfüllen und die Probleme, die ›vor Ort‹ bestehen, ›vor Ort‹ zu lösen. Versorgungsmängel werden so zu lokalen Einzelfällen, dann nicht angemessen bearbeitet und die staatliche Gewährleistung allenfalls im lokalen Einzelfall, auf jeden Fall aber nicht in der Breite erfüllt.

Nicht in allen Fällen erscheint die kommunale Verantwortungsübernahme politisch klug, sofern politische Klugheit an der Aussicht gemessen wird, politische Projekte erfolgreich umsetzen und intendierte Ergebnisse erreichen zu können. So haben gerade auf dem Feld der ambulanten medizinischen Versorgung die Kreise den ›Landarztmangel‹ ohne formale Kompetenz, ohne entsprechende Expertise und ohne ausreichend starke Haushalte und manchmal sogar ohne starken politischen Druck auf ihre Agenda gesetzt. Trotz absehbarer Schwierigkeiten und angesichts des hohen Risikos, politisch zu scheitern, haben Kommunen die Bearbeitung von Versorgungsmängeln übernommen, sind also in Gewährleistungsverantwortung getreten. Dies kann als Indiz für einen starken kommunalpolitischen Gestaltungswillen, für die Sorge um die nachhaltige Entwicklung der jeweiligen Kommune und auch für die Anwaltschaft zugunsten der besonders betroffenen Mitbürger:innen gesehen werden.

Volksbegehren wie ›Deutsche Wohnen und Co. Enteignen‹ oder der ›Mietentscheid‹ sind Beispiele dafür, dass in der Wohnungspolitik – mit einer langen Tradition und auf Grundlage hoher zivilgesellschaftlicher Expertise – Versorgungsmängel von der Infrastruktur her politisiert werden. Hingegen wurden in den beiden anderen Handlungsfeldern zunächst einmal ›nur‹ die Versorgungsmängel thematisiert – und weniger die Infrastrukturen, die diese Mängel verursachen. Doch selbst in den Fällen, in denen Kommunen ›nur‹ Versorgungsmängel aufgreifen und die-

se im Rahmen der bestehenden Infrastruktur lösen wollten, etwa den ›Landarztmangel‹ mit einer Prämie für einwandernde Ärzt:innen oder durch Fördermittel der KVen, stoßen sie auf das unzureichende Leistungsvermögen dieser Infrastrukturen. Sie machen sich dann daran, die jeweils bestehenden Infrastrukturen zu reorganisieren oder sogar für Ersatz, also für neue Infrastrukturen zu sorgen. So werden aus Versorgungsmängeln Infrastrukturprobleme, wird die staatliche Gewährleistung zur Infrastrukturpolitik – und werden aus den politischen Auseinandersetzungen um die unzureichende Versorgung mit gesellschaftlich gewünschten Gütern Infrastrukturkonflikte.

Die staatliche Gewährleistung gewinnt damit an Komplexität: Die fehlende Nachfolge für den örtlichen Hausarzt wird zum ›Landarztmangel‹, dieser zu einem Problem innerhalb einer Krise der ambulanten Versorgung samt des medizinischen Ausbildungssystems, mehr noch: zu einem Teilproblem der ländlichen Regionen und der ›vergleichbaren Lebensverhältnisse‹ in der Bundesrepublik. Die saubere Luft wird zu einem Thema der öffentlichen und privaten Mobilität, der kommunalen Wirtschaftsförderung und Innenstadtentwicklung. Bezahlbares Wohnen ›entscheidet‹ sich, so wird deutlich, wesentlich auf den Finanzmärkten und damit in weltwirtschaftlichen Zusammenhängen; es ist zudem Querschnittsthema für Wohnungsbau, Stadtentwicklung, Mieter:innenschutz oder Bodenpolitik. Wird an der einen Stelle einer Infrastruktur etwas verändert, hat dies Auswirkungen auf andere Stellen; und von diesen anderen Stellen her werden initiierte infrastrukturelle Veränderungen nicht selten verzögert oder sogar verhindert. Wo Ersatz geschaffen wird, muss dieser in eine bestehende Infrastruktur ein- oder angepasst werden; Systemdifferenzen müssen vermittelt werden. So benötigt eine Ärztegenossenschaft, die ein Medizinisches Versorgungszentrum (MVZ) betreibt, eine bundesrechtliche Regelung.

Der Rekurs auf Infrastrukturen stellt sich für die kommunalen Akteure ambivalent dar: Einerseits rücken bei der Reorganisation von Infrastrukturen politisch brisante Fragen in den Vordergrund, etwa nach gleichwertigen Lebensverhältnissen, Eigentum und Kontrolle oder gesellschaftlicher Integration und nachhaltiger Entwicklung. Bei solchen Fragen wächst die Gefahr, sich im politisch Grundsätzlichen und in den dafür typischen Oppositionen zu verfangen, oder – das wäre eine andere Sicht auf denselben Sachverhalt – die Chance, grundsätzliche gesellschaftspolitische Debatten zu führen. Andererseits erleichtert es der Rekurs auf Infrastrukturen den kommunalen Akteuren aber auch, Versorgungsmängel zu bearbeiten. Die Kommunen setzen bei den bestehenden Infrastrukturen an, operieren mit Förderungen oder Ausnahmen und können so zeitnah und öffentlich zeigen, dass sie sich ›tatsächlich‹ an die Beseitigung der politisch thematisierten Versorgungsmängel machen und der ihnen zugewiesenen Gewährleistungsverantwortung entsprechen.

Im Konzept des Gewährleistungsstaats wird – mit der Opposition von ›Erstellung‹ und ›Gewährleistung‹ – die optimistische Ansicht vertreten, ›der Staat‹ kön-

ne nach eigenem Belieben und umfassend gesellschaftliche Ressourcen für die Gewährleistung der gewünschten Güter mobilisieren, Netzwerke und Kooperationen in Richtung von Problemlösungen moderieren und gesellschaftliche Entwicklungen steuern. In den von uns untersuchten Fällen lässt sich diese Sicht nicht bestätigen. Dies gilt für die unterschiedlichen Handlungsfelder nicht, wenngleich dies in unterschiedlichem Maße nicht: Ausgesprochen gering ist die kommunalstaatliche Einflussnahme im Handlungsfeld der ambulanten medizinischen Versorgung. Weder können Ärzt:innen aufs Land ›gelockt‹, auf die vorgesehenen Stellen gebracht und dort gehalten werden, noch können die Nutzer:innen an die Versorgung ›gewöhnt‹ werden, die ihnen als Alternative zum vormals üblichen Hausarzt geboten wird. Auch in der Wohnungspolitik kann die Dämpfung der Mietpreise nicht erreicht werden. Auf kommunaler Ebene werden die städtebaulichen und wohnungspolitischen Möglichkeiten realisiert oder sogar neue Wege beschritten. All diese Initiativen sind jedoch vor dem Hintergrund der heiß gelaufenen Wohnungsmärkte nur bedingt wirksam und zudem für die Städte schwer in der Umsetzung zu kontrollieren. Allerdings kann der kommunale Staat gerade in diesem Handlungsfeld gesellschaftliche Ressourcen mobilisieren und sich diese zunutze machen. So werden künftige Bewohner:innen – etwa über den verstärkten Einsatz von Konzeptvergabeverfahren oder über eine Demokratisierung von öffentlichen Wohnungsunternehmen – am Bau und an der Bewirtschaftung von bezahlbarem Wohnraum beteiligt.

Im Konzept des ›Gewährleistungsstaats‹ wird der Staat als ein nach innen vernetzter und kooperativer Gesamtzusammenhang modelliert, der aus der ausdifferenzierten Spezialisierung, der föderalen Gliederung sowie der inneren Kooperation Synergien zieht und deswegen seiner Gewährleistungsverantwortung entsprechen kann (vgl. Einig 2008: 20ff.). In den von uns untersuchten Fällen können wir dieses Niveau innerstaatlicher Kooperation und die daraus erwachsenden Synergien nicht oder nur selten entdecken. Schwierigkeiten entstehen unter anderem aus der dualen Verwaltungslogik, gemäß der die öffentliche Verwaltung entweder gebietsförmig oder fachlich und funktionsbezogen organisiert ist. Wie man besonders deutlich im Handlungsfeld der ambulanten medizinischen Versorgung sieht, fallen Kooperationen und wechselseitige Konsultationen über die beiden Verwaltungswelten hinweg schwer. Der Austausch von Informationen und Expertise ist unwahrscheinlich und bestenfalls schwerfällig.

Für die Kommunen entstehen Schwierigkeiten auch dadurch, dass man ihnen zwar zumutet, die politisierten Versorgungsmängel zu bearbeiten und damit Infrastrukturaufgaben zu übernehmen, ihnen aber zugleich die dafür notwendigen Mittel – Geld und Recht – und Instrumente der subsidiären Unterstützung vorenthält. Schließlich entstehen Schwierigkeiten auch daraus, dass in den untersuchten Handlungsfeldern gegenläufige ›Ideologien‹ aufeinanderprallen. Entsprechend aufgeheizte politische Kämpfe finden über die föderalen Ebenen statt, wenn von

den ›oberen‹ Ebenen die Unterstützung aus politischen Gründen ausbleibt, auf die man sich auf der unteren Ebene einigen konnte. Dafür ist vor allen das Handlungsfeld des ›bezahlbaren Wohnens‹ ein starkes Beispiel. Hier werden auf kommunaler Ebene Instrumente – etwa ein Mietendeckel, das kommunale Vorkaufsrecht oder ein Zweckentfremdungsverbot – vereinbart, die von der Bundes- oder Landesebene blockiert wurden. Auch in den anderen Handlungsfeldern sind wir auf eine hohe Frustration bei den Akteuren des lokalen Staats gestoßen, die sich für saubere Luft, ambulante Versorgung und bezahlbares Wohnen einsetzen – und unter der fehlenden oder wenigstens mangelhaften finanziellen, rechtlichen und politischen Unterstützung des Bundes oder der Länder leiden.

Mit Bezug auf die zweite Leitfrage unseres Projektes können wir zusammenfassend feststellen, dass der in der Politisierung von Versorgungsmängeln adressierte Staat auf die unzureichende Versorgung ›antwortet‹ – und dies vorrangig über den lokalen Staat. In einigen der Fälle gibt es vonseiten der formal zuständigen Institutionen auch so etwas wie eine Verantwortungsabwehr. Auffällig wird diese Verantwortungsabwehr unter anderem dann, wenn zuständige Institutionen die Kooperation mit dem lokalen Staat und dessen subsidiäre Unterstützung verweigern. Dass der kommunale Staat in die Gewährleistungsverantwortung tritt, geschieht auf dem Handlungsfeld der Wohnungspolitik in Revision des vor zwei bis drei Jahrzehnten betriebenen Rückzugs aus der Gewährleistung – und bei der Luftreinhaltung durch die gerichtlich erzwungene Revision vorheriger Ignoranz. Dort, wo Kommunen in die Gewährleistungsverantwortung ›einsteigen‹ und sich – getragen von einem entsprechenden Konsens in der Stadtgesellschaft und auf dem Land – um die Beseitigung der politisierten Versorgungsmängel kümmern, geschieht dies durch die Reorganisation der dafür notwendigen Infrastrukturen. Wegen der Überforderung der kommunalen Gewährleistung, also der geringen Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten des lokalen Staats und – nicht zuletzt – wegen einer mangelhaften innerstaatlichen Kooperation, bleibt diese Reorganisation aber unzureichend. Entsprechend frustriert zeigen sich diejenigen Akteure, die sich im lokalen Staat und in Kooperation mit diesem für eine ausreichende Versorgung und angemessene Infrastrukturen engagieren. Bleiben also Versorgungsmängel ›bestehen‹ und damit saubere Luft, bezahlbares Wohnen und ambulante medizinische Versorgung in den davon betroffenen Kommunen knapp, leiden daran – so das Fazit des Beitrags über ›schwache Interessen‹ in diesem Band – vor allem diejenigen, deren Interessen bei der Reorganisation der Infrastrukturen am wenigsten gehört werden und die sich auch bei deren Nutzung am schlechtesten durchsetzen können.

4 Muster, Probleme und Impulse kommunaler Gewährleistung

In den von uns untersuchten Fällen stoßen wir vor allem auf den lokalen Staat. Dieser Fokus ergibt sich durch die Anlage unserer Forschung, durch die gewählte Untersuchungsmethode, die Fallauswahl, das erhobene Material und dessen Auswertung. In der vergleichenden Betrachtung der Fälle wird zum einen erkennbar, dass in lokalen Arenen Versorgungsmängel mit Bezug auf den lokalen Staat politisiert werden und sich der lokale im Unterschied zum nationalen Gewährleistungsstaat vielfach responsiv zeigt. Zum anderen entdeckten wir in unseren Falluntersuchungen Muster, Probleme und Impulse der kommunalen Gewährleistung, die sich – in vorsichtigen Verallgemeinerungen – wie folgt zusammenfassen lassen:

1. Bei öffentlichen Gütern geht es darum, deren allgemeine Nutzung sicherzustellen und dazu deren Knappheit zu ›beseitigen‹, in deren Folge die Nutzung dieser Güter unwahrscheinlich und prekär wäre. Werden bestimmte Produkte oder Dienstleistungen diskursiv zu öffentlichen Gütern ›gemacht‹, dann werden deren Nicht-Ausschließung und Nicht-Rivalität, also deren in Umfang und Qualität ausreichende Bereitstellung angestrebt. Gelingt dies nicht, werden die Versorgungsmängel und die daraus erwachsenden Einschränkungen für die Menschen und die desintegrativen Auswirkungen ›vor Ort‹ politisch zum Thema. Die Politisierung von Versorgungsmängeln und gelegentlich auch der ihnen zugrundeliegenden Infrastrukturen erweist sich in den untersuchten Fällen in zweifachem Sinn als erfolgreich: Eine unzureichende Versorgung mit öffentlichen Gütern lässt sich gegenüber dem lokalen Staat zum diskursiven Tatbestand ›machen‹; zudem lässt sich – manchmal auf dem Wege der Rechtsprechung – der lokale Staat für die Gewährleistung der politisch verhandelten Güter und Dienstleistungen verantwortlich machen und für die Beseitigung der politisierten Versorgungsmängel in die Pflicht nehmen; vorwiegend dann, wenn die politisierten Versorgungsmängel lokal oder regional besonders ausgeprägt sind. Der lokale Staat ist gegenwärtig das ›Einfallstor‹, um den ›Staat‹ an seine Gewährleistungsverantwortung zu erinnern.

2. Wenn staatliche Institutionen im Rahmen ihrer Gewährleistungsverantwortung politisierte Versorgungsmängel bearbeiten, so wirken sie – auf der diskursiven Ebene – darauf hin, dass aus der unzureichenden Versorgung mit öffentlichen Gütern mangelhafte Infrastrukturen werden. Die Gewährleistung von öffentlichen Gütern verlangt eine Reorganisation der bestehenden Infrastrukturen. Auf der kommunalen Ebene entstehen dazu unterschiedlich breite, gelegentlich äußerst fragile Allianzen, in denen der lokale Staat mit kommunalen, zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren die Defizite der bestehenden Infrastrukturen erkundet, deren Reorganisation verhandelt und die bestehenden Infrastrukturen erweitert, ergänzt oder sogar ersetzt. Im Zuge dieser Kooperation werden selektiv gesellschaftliche Ressourcen mobilisiert, wie im Konzept des Gewährleistungsstaats vorgesehen. Aus der Perspektive der zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftli-

chen Akteure stellen sich diese Kooperationen häufig anders dar. Ihnen eröffnen sie die Gelegenheit, staatliche Ressourcen für die Beseitigung von Versorgungsmängeln und damit für die intendierte Nutzung von Produkten und Dienstleistungen zu mobilisieren. Beide Perspektiven schließen sich nicht aus, sind gleichermaßen ›wahr‹. Dies ist für die Stabilität und Wirksamkeit der Kooperationen ›vor Ort‹ nützlich.

3. Im Rahmen der lokalen Kooperationen kann der lokale Staat die (zukünftigen) Nutzer:innen an der Reorganisation der Infrastrukturen beteiligen. Dann kann er nicht nur deren Interessen einplanen, sondern auch deren Ressourcen – Zeit, Geld und Expertise – für die Reorganisation nutzen. Besonders intensiv gelingt dies im Feld der Wohnungspolitik, wenn zunächst Baugemeinschaften, Genossenschaften und Mietshäuser Syndikate für den Bau und die Bewirtschaftung von bezahlbarem Wohnraum ›gewonnen‹, faktisch eher: zugelassen werden. Im Vergleich dazu deutlich wenig intensiv ist es, wenn Kreise über Unterschriftenlisten Druck auf die KVen ausüben, einer fraglichen Zulassung zuzustimmen oder KV-eigene Förderinstrumente anzuwenden.

Die Beteiligung wird den Kommunen dadurch erleichtert, dass sich die Nutzer:innen auf lokaler Ebene organisieren, ihre Interessen und Aktivitäten in Genossenschaften, Stiftungen, Vereinen oder Initiativen bündeln und gegenüber den Kommunen als verlässliche Kooperationspartner auftreten. Dabei bieten sie sich dem lokalen Staat als (quasi-)gemeinnützige Auftragnehmer an, stellen also diejenigen Infrastrukturen bereit, für die dieser die Gewährleistungsverantwortung trägt.

Dies erinnert an die ›Freie Wohlfahrtspflege‹ und damit die Gemeinnützigkeit, die in Deutschland im Bereich der sozialen Fürsorge über Jahrzehnte hinweg bestimmend war; und die durch die Neuprogrammierung der Sozialpolitik, nicht zuletzt nach dem Modell des ›Gewährleistungsstaats‹, Schaden genommen hatte. War die ›Freie Wohlfahrtspflege‹ vor drei Jahrzehnten mit privatwirtschaftlichen Anbietern gleichgestellt und gezwungen worden, sich wie diese in den Wettbewerb um staatliche Aufträge zu begeben und sich in ihrer inneren Ökonomie diesen anzugleichen, so deutet sich in den lokalen Kooperationen nun der Vorzug gemeinnütziger und gemeinwohlorientierter Akteure an. Diejenigen, die sich in die Kooperation mit dem lokalen Staat begeben wollen, werden nunmehr angehalten, Aspekte der Gemeinnützigkeit zu befolgen und als oder wenigstens wie gemeinnützige Akteure aufzutreten. Bei manchen dieser Akteure sind die Kommunen bezüglich der inszenierten Gemeinnützigkeit und Gemeinwohlorientierung misstrauisch und sollten dies auch sein.

4. In der Reorganisation der untersuchten Infrastrukturen gewinnt die kommunalstaatliche Gewährleistung an Komplexität und Tiefe; und damit auch die kommunalen Auseinandersetzungen. Zugleich werden auf der kommunalen Ebene die Infrastrukturkonflikte aber auch wieder entschärft; vor allem dann, wenn die programmatischen und organisatorischen Gegensätze nicht verallgemeinerbar

sind und es ›nur‹ um die jeweilige Stadt, Gemeinde oder Kreis und um den ›Einzelfall‹ geht. In den Kreisen sucht man die ambulante Versorgung für die Menschen ›vor Ort‹ und im konkreten Einzelfall zu sichern – und kann Grundsatzfragen des Gesundheitssystems in den Hintergrund schieben. Ähnliches gelingt auch, wenn in Kommunen das bezahlbare Wohnen für alle Bürger:innen der Stadt ernsthaft verfolgt wird und dazu pragmatische Lösungen gesucht, dafür Grundsatzfragen hintenangestellt werden. Anders verhält es sich hingegen, wenn die etablierte Lebensweise zur Disposition steht: Geht es um die private Mobilität und damit den Anspruch, den öffentlichen Raum und die Luft der Stadt im jeweils eigenen Interesse nutzen zu können, oder geht es um das Wohnen auf dem eigenen Boden und im eigenen Haus, dann verschärfen sich die organisatorischen und programmatischen Oppositionen auf der lokalen Ebene.

Schärfere Auseinandersetzungen auf den anderen föderalen Ebenen sind für den lokalen Staat ebenfalls relevant. Denn dort werden Vorentscheidungen darüber getroffen, was auf kommunaler Ebene möglich ist und welche Ressourcen dort zur Verfügung stehen, um Mögliches zu realisieren. Gelegentlich werden von diesen Ebenen her sogar Verabredungen ›einkassiert‹, die auf kommunaler Ebene gefunden wurden. Die kommunal ausgehandelte Reorganisation von Infrastrukturen wird dadurch torpediert. Für die Wohnungspolitik wurden dafür bereits Beispiele aus den untersuchten Fällen genannt. Ähnliches lässt sich auch bei der ambulanten Versorgung finden: Oft ist die Finanzierung von medizinischen Versorgungsmodellen, die im Rahmen kommunaler Gesundheitsregionen entstehen, unsicher, oder der Zulassungsausschuss verwehrt seine Unterstützung.

5. In den lokalen Konstellationen ist es in besonderer Weise möglich, ›schwache Interessen‹ bei der Reorganisation der jeweiligen Infrastrukturen aufzugreifen und die in der eigenen Interessenvertretung schwachen Bürger:innen in der Gestaltung und Bewirtschaftung der Infrastrukturen zu beteiligen. Im Vergleich der föderalen Ebenen sind die Kommunen stärker integrativ verfasst. Sie ›haben‹ es – im normativen Selbstbild und in ihrer politischen Verfassung – mit gleichberechtigten Bürger:innen zu tun, denen in ihrer Kommune gleichwertige Lebensverhältnisse und gleiche Möglichkeiten der kommunalen Zugehörigkeit zur Verfügung stehen sollen. Dieses Integrationsversprechen der Städte und Gemeinden, vielleicht auch das der Kreise können politische Akteure aufgreifen und zugunsten ›schwacher Interessen‹ oder für eine rücksichtsvolle Beteiligung von Mitbürger:innen mit ›schwachen Interessen‹ nutzen. So wird Luftreinhaltung in der Stadt insbesondere im Namen derjenigen gefordert, die an den Ausfallstraßen der Städte leben müssen. Die ortsnahe ambulante Versorgung wird deswegen als notwendig behauptet, weil chronisch kranke oder ältere Patient:innen weniger mobil sind und sich mit abweichenden Versorgungsformen schwertun. Zugleich ist zu berücksichtigen, dass immer dann, wenn ›schwache Interessen‹ anwaltschaftlich vertreten werden, die Gefahr der paternalistischen Einrede und des Otherings der als schwach markierten Personen-

gruppen besteht. Diese Gefahr wird durch das starke Integrationsversprechen der Kommunen nicht gebannt, sondern oft sogar verschärft.

In den kommunalen Konstellationen besteht eine weitere Gefahr für schwache Interessen: In den angesprochenen Kooperationen machen zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure ihre Interessen und ihren Einfluss stark – und werden darin durch den lokalen Staat bestärkt, für den diese Kooperation nützlich ist. Sofern Menschen, die auf öffentliche Güter in besonderer Weise angewiesen und daher besonders verletzlich sind, durch diese Akteure nicht vertreten sind und keine vergleichbare Organisationsmacht entwickeln, besteht die Gefahr, in den lokalen Arrangements nicht oder nur unzureichend berücksichtigt zu werden. In einigen der untersuchten Fälle, etwa auf dem wohnungspolitischen Handlungsfeld, müssen die Akteure des lokalen Staats ihre Kooperationspartner:innen an die schwachen Interessen anderer erinnern und deren Berücksichtigung einfordern.

6. In den untersuchten Handlungsfeldern mussten wir feststellen, dass mit dem lokalen Staat oftmals das ›schwächste‹ Glied aus dem Gesamt der staatlichen Institutionen und Akteure die Gewährleistungsverantwortung übernimmt. Nicht immer sind Kommunen formal zuständig. Oft verfügen sie nicht über die erforderliche Expertise und die notwendigen Ressourcen, haben keine verlässlichen Handlungs- und Einflussmöglichkeiten, sind vor Ort mit starken ›Gegenspielern‹ und Stakeholdern konfrontiert, stehen gelegentlich ohne Unterstützung durch formal zuständige Institutionen und die föderal vorgelagerten Ebenen dar, erfahren manchmal sogar heftigen ›Gegenwind‹ von dort. So gewinnt man den Eindruck, dass bei der Politisierung von Versorgungsmängeln die ›falsche‹ Stelle der staatlichen Gewährleistung angesprochen wird, und dass mit dem lokalen Staat die ›falsche‹ Stelle des Staats auf die erfolgreich politisierten Versorgungsmängel antwortet. Diesen Eindruck haben auch zahlreiche kommunale Akteure, die sich über eine ›Überforderung‹ beklagen und ihre Frustration darüber eingestehen – oder sich freuen, wenn der politische Druck auf sie nachlässt und sie ihr Engagement auslaufen lassen können.

Doch selbst, wenn die Kommunen die ›falsche‹ Stelle für die Gewährleistung öffentlicher Güter sind, besteht über sie die Chance, die Aufmerksamkeit für Versorgungsmängel und unzureichende Infrastrukturen von unten nach oben zu geben. Über den lokalen Staat können die zuständigen Institutionen und Ebenen der staatlichen Gewährleistung beschäftigt, kann deren eigensinniges Anspruchsmanagement durchbrochen und deren routinierte Verantwortungsabwehr ausgehebelt werden. Dies gelingt nicht in allen der untersuchten Fälle – und gelingt wohl nur dann, wenn die lokalstaatliche Gewährleistung – auch öffentlich sichtbar – über den jeweiligen Einzelfall hinaus infrastrukturpolitisch arbeitet. Immer dann, wenn der lokale Staat auch andere, zuständige und kompetente Stellen und Ebenen des Staats in die Pflicht nimmt, ist er nicht die ›Werkbank‹ der staatlichen Gewährleistung, sondern das ›Einfallstor‹ zur gesellschaftlichen Inanspruchnahme des Staats

zum Zweck der Gewährleistung öffentlicher und deshalb gesellschaftlich gewünschter Güter.

5 Perspektiven

Die in diesem Band präsentierten Befunde zu aktuellen Infrastrukturkonflikten verweisen auf einen weitergesteckten Zusammenhang. Der Untersuchung liegen zwei grundsätzliche Annahmen zugrunde. Die erste Annahme besteht darin, dass in den Infrastrukturkonflikten immer auch Fragen des ›Gemeinwohls‹ mitverhandelt werden. Wer wissen will, wie es um das Gemeinwohl bestellt ist, sollte sich entsprechend der politischen Organisation von Infrastrukturen zuwenden, da diese für die Bereitstellung von öffentlichen Gütern – unseres Erachtens ein wesentliches Moment dessen, was mit ›Gemeinwohl‹ gemeint ist – unverzichtbar sind. Die zweite Annahme hebt den explizit politischen Charakter der gesellschaftlichen Infrastrukturen hervor. Sie geht davon aus, dass über Infrastrukturen als materieller Grundlage und Ausdrucksform des Gemeinwohls nur verhandelt werden kann, wenn zugleich der Staat mitgedacht wird. Das sich in Infrastrukturen ausdrückende Gemeinwohl ist insofern staatsbedürftig, als es sich ohne politische Interventionen und ohne eine staatliche Gewährleistungsverantwortung nicht realisieren lässt. Die Versorgungsdefizite sind zum Teil akuten Prozessen des Marktversagens geschuldet. Dies gilt vor allem für den Wohnungsmarkt, indessen die ambulante Versorgung oder Luftreinhaltepolitik ohnehin bereits strukturell auf politische Vorgaben angewiesen, mithin sehr viel stärker staatlich organisiert sind. In Ergänzung zu den Prozessen des Marktversagens wirken des Weiteren politische Koordinationsprobleme und Fehlanreize, die nicht nur die Marktprozesse, sondern auch das staatliche Handeln selbst politisieren.

Der letztgenannte Aspekt verweist darauf, dass die staatliche Gewährleistung öffentlicher Güter durch infrastrukturpolitische Initiativen und Programme eine grundsätzlich prekäre Angelegenheit bleibt. Dies liegt nicht nur daran, dass es in den unterschiedlichen Handlungsfeldern, vor allem in der Wohnungspolitik, einige Akteursnetzwerke gibt, die sehr stark auf markt- und wettbewerbsbasierte Strategien setzen. Auch die konkreten Modalitäten der staatlichen Gewährleistung sind nicht immer ausreichend und passend auf die aktuellen Problemlagen zugeschnitten. Es ist oft nicht leicht zu identifizieren, an welchen Stellen und in welcher Form das ›Versagen des Marktes‹ durch ein ›Versagen des Staates‹ und ein Versagen der auf den Staat bezogenen Politik noch verstärkt wird. Möglicherweise beginnt der Prozess schon dann, wenn es dem Staat angesichts einer fehlgeleiteten Steuerpolitik nicht gelingt, genügend Ressourcen für öffentliche Infrastrukturen bereitzustellen oder den Dynamiken der Finanzialisierung auf dem Immobilienmarkt wirksam entgegenzutreten. Er setzt sich weiter fort, wenn die infrastrukturpolitischen In-

strumente – die Einrichtung von MVZs oder die Implementierung nachhaltiger Verkehrs- und Energiekonzepte – an gesellschaftlichen Widerständen scheitern. Und er verkompliziert sich in fehlenden Kooperationen zwischen den staatlichen Institutionen auf den unterschiedlichen Ebenen und in den unterschiedlichen Segmenten, im unzureichenden Austausch von Expertise und Ressourcen, in Verantwortungszuweisungen und in einer fehlenden subsidiären Unterstützung der staatlichen Institutionen auf der kommunalen Ebene.

Die Prekarität oder das ›relative Scheitern‹ der staatlichen Gewährleistung hat neben einer sozialen oder machtpolitischen auch eine räumliche Dimension. Diese zeigt sich darin, dass der lokale Gewährleistungsstaat vermehrt in den Fokus der infrastrukturpolitischen Diskussionen gerät, hierbei aber zugleich strukturell überfordert erscheint. Die Fokussierung auf die kommunalen oder regionalen Formen der Staatlichkeit liegt insofern nahe, als der Bund nur in begrenztem Maße aktiv wird und die Versorgungsdefizite nicht überall auftreten, dafür aber in einigen Städten und Landkreisen unmittelbar akut werden. Es verwundert daher wenig, dass die Politisierung und die Problemlösungsvorschläge in den unterschiedlichen Handlungsfeldern verstärkt den lokalen Gewährleistungsstaat adressieren oder kommunale Akteure – etwa zahlreiche Bürgermeister:innen – sich vermehrt in die gewährleistungsstaatliche Verantwortung nehmen lassen. Zugleich ist der lokale Gewährleistungsstaat oft nicht oder nur ausnahmsweise in der Lage, die bestehenden Probleme zu lösen: weil ihm, so etwa beim Mietendeckel in der Wohnungspolitik oder bei der Ausbildung von Mediziner:innen, die rechtlichen Kompetenzen fehlen; oder weil er nicht die erforderlichen Ressourcen aufbringen kann, um in die Wohnungsmärkte, die ambulante Versorgung und die Luftreinhaltung durch nachhaltige Verkehrskonzepte effektiv zu intervenieren. Schon für die Bewältigung der Versorgungsdefizite in den einzelnen Handlungsfeldern sind die Kosten beträchtlich, etwa wenn ein Beratungsunternehmen für eine Bedarfsanalyse der ärztlichen Versorgungslage beauftragt wird. Sie wachsen noch weiter an, wenn man bedenkt, dass nicht nur einzelne Infrastrukturbereiche, sondern ganze Komplexe von Infrastrukturen neu zu gestalten sind. So bedarf es, wenn Ärzt:innen in den ländlichen Raum gelockt werden sollen, auch eines verbesserten Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNVs), einer ausreichenden Kinderbetreuung und gewisser kultureller Aktivitäten. Ähnlich ist über das Wohnraumangebot im städtischen Raum nachzudenken, für das nicht nur das Kriterium der Bezahlbarkeit maßgeblich sein kann, sondern das auch unter Gesichtspunkten einer energie- und verkehrstechnischen Nachhaltigkeit zu gestalten ist.

Mit der Überlagerung unterschiedlichster infrastrukturpolitischer Aktivitäten sind wir in gewisser Weise wieder am Ausgangspunkt unserer Forschung angelangt. Es sollte deutlich geworden sein, dass in den Infrastrukturkonflikten über die ›Gesellschaft von morgen‹ verhandelt wird, und dass die Prozesse der konfliktiven Politisierung und Problemlösung Auskunft darüber geben, wie die zukünftige Gesell-

schaft mutmaßlich aussehen wird. Die in diesem Band präsentierten Befunde sind dabei einerseits ernüchternd, andererseits aber auch ermutigend. Sie sind insofern ernüchternd, als der lokale Gewährleistungsstaat oft nicht oder nur unzureichend in der Lage ist, die an ihn herangetragenen Ansprüche zu erfüllen. Einiges deutet darauf hin, dass sich in der ›Gesellschaft von morgen‹ zahlreiche Versorgungsdefizite – vor allem, was den bezahlbaren Wohnraum und den ›Landarztmangel‹ betrifft – reproduzieren werden, sie sich in dieser Hinsicht von der heutigen Gesellschaft also nur wenig unterscheiden wird. Zugleich sind die Befunde aber auch insofern ermutigend, als sich die unterschiedlichen Formen des Protests und des politischen Engagements auch lohnen. Die Aktivitäten in der Luftreinhaltepolitik setzen zahlreiche Städte unter einen beträchtlichen Handlungsdruck; und auch in der Wohnungspolitik und in der ambulanten Versorgung gibt es lokale Konzepte – die Ausweitung und Demokratisierung öffentlicher und gemeinnütziger Wohnungsbestände und von den Kommunen getragene MVZs –, die sich durchaus als zukunftsfähig erweisen könnten. Allerdings scheint es hierfür notwendig, die öffentliche Diskussion weiter zu intensivieren und eine größere Unterstützung durch den zentralen Gewährleistungsstaat zu organisieren.

Literaturverzeichnis

Betz, Johanna (2020): Bezahlbar Wohnen. Chronik eines angekündigten Zerfalls. GroeG-Arbeitspapier Nr. 3, http://dx.doi.org/10.15496/publikation-52759

Barth, Thomas (2014): Politik mit der Umwelt. Zur Politischen Soziologie der Luftreinhaltung in Deutschland, Münster: Westfälisches Dampfboot.

Bieling, Hans-Jürgen/Futterer, Andrea (2021): »Als die Corona-Krise kam, war die Versorgungskrise schon da«, in: Kurswechsel, 4(21), 18–29.

Einig, Klaus (2008): »Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat«, in: Informationen zur Raumentwicklung 1–2/2008, 17–40.

Franzius, Claudio (2009): Gewährleistung im Recht. Grundlagen eines europäischen Regelungsmodells öffentlicher Dienstleistungen (Jus Publicum 177); Tübingen: Mohr Siebeck.

Futterer, Andrea (2020): Gesundheitspolitische Patentrezepte stoßen beim ›Landarztmangel‹ an ihre Grenzen. Eine strukturelle Bestandsaufnahme der ambulanten Versorgungsgeschichte Deutschlands, GroeG-Arbeitspapier Nr. 1, http://dx.doi.org/10.15496/publikation-49292

Heeg, Susanne (2013): »Wohnungen als Finanzanlage. Auswirkungen von Responsibilisierung und Finanzialisierung im Bereich des Wohnens«, in: sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung 1(1), 75–99, https://doi.org/10.36900/suburban.v1i1.71

Herweg, Nicole (2013): »Der Multiple-Streams-Ansatz – ein Ansatz, dessen Zeit gekommen ist?«, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 4(7), 312–345, https://doi.org/10.1007/s12286-013-0175-4

Kingdon, John W. (1984): Agendas, Alternatives, and Public Policies, Boston: Little Brown.

Nagel, Melanie (2020): Vom ›blauen Himmel über der Ruhr‹ bis zur ›Dieselabgasaffäre‹. Entwicklung der Luftreinhaltepolitik in Deutschland, GroeG-Arbeitspapier Nr. 2, http://dx.doi.org/10.15496/publikation-49846

Polanyi, Karl (1977 [1944]): The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen, Wien: Europaverlag.

Schoch, Friedrich (2008): »Gewährleistungsverwaltung: Stärkung der Privatrechtsgesellschaft?«, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NvwZ), H. 3/2008, 241–247.

Anhang

Autor:innenverzeichnis

Johanna Betz, geb. 1991, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen. Ihre Forschungsinteressen liegen im Bereich kritische Stadtforschung und Wohnungspolitik.

Hans-Jürgen Bieling (Prof. Dr.), geb. 1967, ist Professor für Politische Ökonomie am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen. Er forscht und lehrt zu Fragen der Globalisierung und europäischen Integration, zu politökonomischen Krisenprozessen wie auch zur Entwicklung von Infrastrukturen.

Mara Buchstab, geb. 1996, hat Politikwissenschaften und Soziologie an den Universitäten Bonn und Tübingen studiert. Ihre Schwerpunkte liegen in der Sozialstrukturanalyse und vergleichenden Policy-Forschung an der Schnittstelle von Sozial- und Klimapolitik.

Andrea Futterer, geb. 1993, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in sozialen Sicherungssystemen, dem Gesundheitswesen und dem politischen System der Europäischen Union.

Matthias Helf, geb. 1999, ist Masterstudent der Friedens und Sicherheitsforschung an der Universität Hamburg. Neben seinem Interessenschwerpunkt, den außen- und sicherheitspolitischen Entwicklungen in Osteuropa, befasste er sich im Rahmen seiner Anstellung als studentische Hilfskraft an der Universität Tübingen in Forschungsprojekten mit lokalen Diskursen über Klimaschutzmaßnahmen und der Luftreinhaltung in deutschen Großstädten.

Matthias Möhring-Hesse (Prof. Dr.), geb. 1961, ist Professor für Theologische Sozialethik an der Universität Tübingen. Er forscht u.a. zur Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege.

Melanie Nagel (Dr.), geb. 1978, ist Politikwissenschaftlerin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen. Sie promovierte 2014 an der Universität Konstanz mit einer Dissertation zum Konflikt um »Stuttgart 21«. Ihre Schwerpunkte in Forschung und Lehre sind Klimapolitik, Luftreinhaltung, Governance sowie Netzwerk- und Diskursnetzwerkanalyse.

Jan Ruck, geb. 2000, studierte Politikwissenschaft und Allgemeine Rhetorik sowie den Master Demokratie und Regieren in Europa an der Universität Tübingen. Seine Forschungsschwerpunkte sind die Entwicklung von Infrastrukturen, Globalisierungsprozesse und die europäische Integration.

Johanna Betz, geb. 1991, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft der Eberhard Karls Universität Tübingen. Ihre Forschungsinteressen liegen im Bereich kritische Stadtforschung und Wohnungspolitik.
Hans-Jürgen Bieling (Prof. Dr.), geb. 1967, ist Professor für Politische Ökonomie am Institut für Politikwissenschaft der Eberhard Karls Universität Tübingen. Er forscht und lehrt zu Fragen der Globalisierung und europäischen Integration, zu politökonomischen Krisenprozessen wie auch zur Entwicklung von Infrastrukturen.
Andrea Futterer, geb. 1993, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft der Eberhard Karls Universität Tübingen. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in sozialen Sicherungssystemen, dem Gesundheitswesen und dem politischen System der Europäischen Union.
Matthias Möhring-Hesse (Prof. Dr.), geb. 1961, ist Professor für Theologische Sozialethik an der Eberhard Karls Universität Tübingen. Er forscht u.a. zur Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege.
Melanie Nagel (PD Dr.), geb. 1978, ist Politikwissenschaftlerin am Institut für Politikwissenschaft der Eberhard Karls Universität Tübingen. Sie promovierte 2014 an der Universität Konstanz mit einer Dissertation zum Konflikt um »Stuttgart 21«. Ihre Schwerpunkte in Forschung und Lehre sind Klimapolitik, Luftreinhaltung, Governance sowie Netzwerk- und Diskursnetzwerkanalyse.